
DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO

***Guías de estudio, lecturas, prácticas, pruebas de
autoevaluación y otros materiales v.3***

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

OMAR BOUAZZA ARIÑO

**DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO: GUÍAS DE ESTUDIO, LECTURAS,
PRÁCTICAS, PRUEBAS DE AUTOEVALUACIÓN Y OTROS MATERIALES**

**Materiales de orientación al estudio dirigido a los
alumnos del GRADO EN TURISMO**

Edición: Marzo 2021

ÍNDICE

Guía de estudio 1.....	6
Guía de estudio 2.....	14
Prueba de autoevaluación 1.....	42
Guía de estudio 3.....	43
Guía de estudio 4.....	48
Guía de estudio 5.....	56
Guía de estudio 6.....	62
Guía de estudio 7.....	67
Guía de estudio 8.....	69
Guía de estudio 9.....	89
Prueba de autoevaluación 2.....	95
Guía de estudio 10.....	97
Guía de estudio 11.....	98
Prueba de autoevaluación 3.....	107
Lista de revistas, catálogos y bases de datos.....	108
Reglas más usuales en las citas.....	110
Bibliografía.....	123

OMAR BOUAZZA ARIÑO

**DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO: GUÍAS DE ESTUDIO, LECTURAS,
PRÁCTICAS, PRUEBAS DE AUTOEVALUACIÓN Y OTROS MATERIALES**

Guía de estudio 1.- El Derecho del Turismo

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE TURISMO. III. CONCEPTO DE DERECHO. DEL TURISMO. IV. LEGISLACIÓN TURÍSTICA.

I. INTRODUCCIÓN

El turismo parece que se está consolidando en España como un sector objeto de atención por parte de la doctrina administrativista. Se trata de un fenómeno relativamente reciente pues, allá por los años 90, antes del estudio del profesor José TUDELA ARANDA, “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, publicado en el número 45 (I) de la *Revista Vasca de Administración Pública*, nuestra doctrina apenas se ocupaba de este tema, hecho que verdaderamente sorprende si tomamos en consideración que es la primera industria nacional y que países turísticos de nuestro entorno, tradicionalmente han dedicado tiempo a trabajar e investigar los problemas que plantea el derecho del turismo, como es el caso de Francia e Italia. Y es que la regulación del sector turístico está más que justificada si tenemos en cuenta las consecuencias que se pueden derivar de una ordenación inadecuada del mismo. Consecuencias, por ejemplo, en materia de protección de los consumidores (o *usuarios turísticos*, de acuerdo con la terminología empleada por las leyes autonómicas), los derechos de la población de acogida, la protección del territorio y del medio ambiente o la protección del patrimonio cultural. En cualquier caso, el estudio del derecho del turismo cada vez es más habitual en la doctrina jurídica. A tal efecto, se creó la Revista Andaluza de Derecho del Turismo¹, editada por la Junta de Andalucía, si bien solo contó con cinco números (2009-2011); y la Revista Internacional de Derecho del Turismo, publicada por la Universidad de Córdoba². Todo ello sin perjuicio de trabajos jurídicos que igualmente se publican en revistas generalistas como la Revista Española de Derecho Administrativo, la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, la Revista Aragonesa de Administración Pública o la ya citada Revista Vasca de Administración Pública.

¹ <http://www.juntadeandalucia.es/turismoycomercio/opencms/areas/servicios/centro-documentacion/publicaciones/turismo/revistas/radt/>

² <https://www.uco.es/ucopress/ojs/index.php/ridetur/index>

II. CONCEPTO DE TURISMO

El vocablo turismo arraigó en Gran Bretaña de la palabra “tour” con el sentido de gira, paseo, excursión, que es el que va a prevalecer en otras lenguas como el castellano (*turismo*, como sabemos), el italiano (*turismo*) o el alemán (*tourismus*). Por ello, decimos que el término turismo proviene del inglés *tourism*.

La palabra “*tourism*”, en realidad, deriva del término “*tourist*”, mediante el cual se dice que se hacía referencia a los ciudadanos británicos que viajaban en grupo por placer a Francia para visitar Châteaux de la Loire, de donde es capital Tours, y visitaban la propia Inglaterra desde muy temprano.

Si echamos una ojeada a nuestro Diccionario de la Real Academia Española, comprobamos que ofrece cuatro acepciones diferentes del término, a saber:

- “1. Actividad o hecho de viajar por placer.
2. Conjunto de los medios conducentes a facilitar estos viajes.
3. Conjunto de personas que realiza este tipo de viajes.
4. Automóvil de turismo”.

Se dice también en el Diccionario lo que debe entenderse por turismo rural. Así, se define como la “Actividad turística que se realiza utilizando como alojamiento las casas de una localidad rural”. Definición ciertamente discutible, como estudiaremos en la Guía de estudio 5, referido a los alojamientos de turismo rural.

Las cuatro primeras acepciones ofrecen un concepto tradicional de turismo. En el seno del sector turístico actual suelen darse definiciones más globales. Puede citarse la ofrecida por la Organización Mundial del Turismo:

“El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros”.

De esta definición se extrae la de turista, que será aquella persona que viaja a un lugar distinto al de su residencia con fines de ocio, trabajo u otros, con lo que se observa un salto cualitativo al incluir, por ejemplo, “el trabajo” como posible elemento determinante.

III. CONCEPTO DE DERECHO DEL TURISMO

El Derecho del turismo no es una disciplina jurídica autónoma del resto de ramas del derecho. No tiene unos principios propios que le otorguen autonomía y sustantividad propia. *El Derecho del Turismo, por el contrario, se limita a tener como contenido las normas y problemas jurídicos que se suscitan en una realidad socioeconómica como es el turismo. Para conocerlos y resolverlos hay que acudir a los principios y técnicas del Derecho Civil, Mercantil, Administrativo, Tributario y Laboral.* El Derecho del Turismo implica, por tanto, la aplicación de los principios y técnicas propias de otras disciplinas a este sector de nuestra vida socioeconómica.

Desde una perspectiva global, el estudio del Derecho del Turismo se estructura en torno a su doble dimensión subjetiva y objetiva. Desde un punto de vista subjetivo, se estudian las Administraciones Públicas competentes en la materia, los operadores turísticos o empresarios que ejercen la iniciativa privada en este sector de la economía y los clientes, es decir, los turistas o usuarios turísticos. Desde un punto de vista objetivo, se estudian los recursos turísticos, es decir, las costas, el patrimonio histórico, el medio ambiente, y los servicios turísticos, es decir, el alojamiento, la restauración, las actividades recreativas, los transportes, etc.).

IV. LEGISLACIÓN TURÍSTICA

El turismo es una de las actividades en las que desde bien temprano los poderes públicos han visto la necesidad de intervenir.

Lo cultural marcaría el inicio del siglo XX en España desde el punto de vista del desarrollo turístico, si bien nos encontramos ante un fenómeno minoritario. La intervención del Estado en esta materia se consagraría con la creación de órganos a nivel nacional y local cuya misión fundamental era la promoción de España hacia fuera y hacia adentro, mediante la puesta en valor de nuestra riqueza cultural y natural. Este interesante enfoque del desarrollo turístico comenzó con la creación de

la Comisión Nacional para fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero (RD de 6 de Octubre de 1905; *Gaceta de Madrid*, 7.X.1905). Entre los cometidos de la Comisión destacan, desde el punto de vista de lo que actualmente denominamos “incidencia del turismo en el territorio”.

En 1905 también se crearía el Fomento del Turismo de Mallorca, destinado a fines similares a los de la Comisión Nacional. En su primera época se centró en la promoción de las infraestructuras y los medios de comunicación necesarios para llevar a cabo proyectos como carreteras o lugares de interés público. A esta Sociedad seguirían otras a lo largo de la geografía española para atender al mismo fin.

Volviendo a la esfera nacional, el trabajo de la Comisión Nacional tendrá sus frutos. Permitió comprobar la admiración que el público extranjero sentía sobre la España artística, lo que motivaría la creación de un nuevo órgano, la Comisaría Regia del Turismo (RD de 19 de junio de 1911; *Gaceta de Madrid*, 20.VI.1911), destinada no sólo a la promoción del turismo español entre el público extranjero, sino también entre el nacional.

Esta Comisión sustituyó tácitamente a la de 1905 y con ella se consolidó el turismo cultural como forma propia de turismo de la época. No en vano, sus principales atribuciones eran la promoción turística y la conservación eficaz de lo que se consideró en aquella época elemento básico de atracción, la España artística, monumental y pintoresca. Desde el punto de vista de las infraestructuras, entre las funciones de la Comisión destacaban las de facilitar el conocimiento y el estudio de España, procurando la comodidad de los alojamientos, la seguridad y rapidez de las comunicaciones y el acceso a las bellezas naturales y artísticas.

Al frente de la Comisión se designó al que se convertiría en nuestro primer y principal propulsor y promotor del turismo en España: Don Benigno de la Vega Inclán y Flaquer, marqués del mismo nombre. Hombre de gran cultura y personalidad, sensible ante la decadencia de España, contribuyó incomparablemente al descubrimiento de los atractivos de España. Destaca su trabajo en la adaptación y presentación de la Casa y Museo del Greco (Toledo); la creación de los jardines del Alcázar de Sevilla, con la puerta de Marchena; el descubrimiento del Patio del Yeso, en el mismo Alcázar; las excavaciones en el Baño de Doña

María de Padilla; la restauración del Museo, Biblioteca y Jardines de la Casa de Cervantes (Valladolid); la fundación del Museo Romántico de Madrid, así como las obras de consolidación, conservación y restauración de la Alhambra³. Además, fruto de su labor de promoción de la España artística, idearía los Paradores de Turismo, situados estratégicamente a lo largo de nuestra geografía⁴. Un estudio sobre turismo no puede eludir tan importante figura de nuestra historia, cuyo legado debe informar la política turística española actual⁵, aportando el punto de vista humanista, cultural y natural, tal y como se refleja actualmente en algún texto autonómico de turismo.

Paralelamente a la acción desarrollada por el Marqués de la Vega-Inclán, surgiría alguna iniciativa legislativa de gran interés. Me refiero a la Proposición de Ley del Senador García Molinas sobre construcción de hoteles (*Diario de las Sesiones de Cortes- Senado*, Apéndice 5º al núm. 23, 2 de junio de 1916). En ella se dice que España ha desarrollado desde la Comisaría Regia la promoción cultural, realizando un importante trabajo mediante la restauración y exaltación del patrimonio. También constata que se ha mejorado la red de carreteras y ferrocarriles, medios necesarios para hacer accesibles nuestras bellezas artísticas y naturales. Sin embargo, subrayaba que quedaba una asignatura pendiente: no se había construido hoteles. Por ello, preveía, entre otras medidas, la exención del pago de impuestos a quienes quisieran invertir en la empresa. Este constituye, sin duda, el primer antecedente del turismo de sol y playa que no debe dejarse de tener en consideración.

Tras la I Guerra Mundial, igualmente en el marco de lo minoritario, debe resaltarse el significado de los años 20 con la creación del Patronato

³ En torno a la labor del Marqués de la Vega Inclán en uno de nuestros recursos turísticos culturales más conocidos, véase el libro, *La Comisaría Regia del Turismo en la Alhambra de Granada*, Artes Gráficas Mateu, Madrid, 1915, 18 p.

⁴ Con ello, el Estado se convertía en empresario turístico, algo completamente original a nivel internacional. Debe señalarse que antes de esta idea del Marqués de la Vega Inclán, los paradores eran establecimientos de hostelería, concretamente, mesones, acepción que hoy sigue manteniendo nuestro Diccionario de la RAE. En efecto, el término “parador” ingresa en nuestro Diccionario en el año 1737 con tres acepciones. La tercera de ellas indicaba que “se llama también el mesón en que se admiten carros o galeras y otros carruajes, que regularmente tiene un gran corral o patio con soportales”. Aunque el primer Parador de Turismo, entendido como establecimiento de turismo dependiente de organismos oficiales, fue inaugurado en 1928, como se verá a continuación, no ingresará esta acepción en el Diccionario hasta 1984.

⁵ Una muestra del importante trabajo desarrollado desde la Comisaría Regia se refleja en el V Congreso Internacional de Turismo, de la Federación de los Sindicatos de Iniciativas Franco-Hispano-Portugués, celebrado en Madrid del 24 al 30 de octubre de 1912, bajo la Presidencia del Marqués de la Vega-Inclán (la idea del Congreso internacional de Turismo surgió en 1908, en el seno de la anterior Comisión Nacional, y tenía por finalidad el fomento del turismo. El primero se celebró en Zaragoza; el segundo, en San Sebastián, 1909; el tercero, en Toulouse, 1910; el cuarto, en Lisboa, 1911). ”.

Nacional de Turismo, en tiempos del Directorio Militar del General Primo de Rivera (Real Decreto de 25 de abril de 1928). Este organismo sustituyó a la Comisaría Regia, asumiendo sus funciones. Destacó su labor en relación con la inauguración de los Paradores de Turismo (y otros establecimientos) que se iniciaran bajo el mandato del Marqués de la Vega Inclán. Los Paradores hoy son un referente de calidad del turismo español frente al turismo de masas del “todo incluido”.

Unos meses después de la creación de este nuevo organismo, se terminaron las obras del primer Parador de Turismo: el Parador Nacional de Gredos, inaugurado por el Rey Alfonso XIII el 9 de octubre de 1928⁶. Poco después se crearía la Junta de Paradores y Hosterías del Reino, destinada a profundizar en el concepto de los Paradores. Obra de la Junta de Paradores sería la construcción del Hotel Atlántico en Cádiz (1929); los paradores de Oropesa (Toledo) y Úbeda (Jaén), y los de Mérida y Ciudad Rodrigo y la Hostería del Estudiante⁷, por poner algunos ejemplos.

Por otro lado, para atender a la creciente demanda viajera, se elaboró un plan para la construcción de albergues de carretera situados en sitios estratégicos y por todo el país. El plan previó un total de doce albergues. Sin embargo, las dificultades económicas no permitirían la construcción de todos los previstos.

Tras la bonanza económica de los países del Norte de Europa tras la II Guerra Mundial, la Dictadura de Franco observó en el turismo una buena fuente de ingresos rápidos para promover el desarrollo de España. La intervención de la Administración Franquista se redujo a eliminar las trabas urbanísticas para garantizar una máxima expansión de la

⁶ ABC 10.X.1928, p. 16. La historia del Parador de Gredos se remonta a 1905, cuando una comisión de propietarios de la Sierra de Gredos, presidida por Francisco Silvela, conociendo la afición cinegética del Monarca, le cedieron de por vida sus terrenos para crear un coto de cabra hispánica, para impedir la total desaparición de esa especie de cabra montés y, por consiguiente, el deterioro del entorno. Sin embargo, la zona no sólo era atractiva para la caza, sino también para el excursionismo, con lo que, al amparo de la Comisaría Regia, se constituyeron cinco sociedades con la finalidad de promover el excursionismo y alpinismo en la zona. Para atender ambas necesidades, la de los cazadores y la de los excursionistas, era necesario crear refugios. El primero en Gredos fue la Cabaña o Chalet Real, que servía de alojamiento al Rey en sus cacerías. Alrededor de él se instaló un campamento, pues el edificio era demasiado reducido para alojar a todos los invitados, criados y guardas. Se dice que este refugio es el antecedente inmediato del Parador. Sin embargo, la Comisaría Regia emplazaría el actual Parador de Gredos en otro lugar en la misma Sierra, que serviría de alojamiento de excursionistas y alpinistas. Por lo tanto, si bien el Parador de Gredos fue inaugurado una vez extinguida la Comisaría Regia, la idea original así como su construcción, se atribuye a ésta y, en concreto, al Marqués de la Vega-Inclán.

⁷ Estos Paradores también fueron promovidos por el Marqués de la Vega-Inclán.

industria hotelera, sin tener en consideración criterios racionales de ordenación ni estéticos. El Ministerio de Información y Turismo de la Dictadura, de hecho, era la Administración que coordinaba la acción de las demás administraciones, en cuanto pudiesen incidir en el sector turístico. Durante la época franquista la Administración Central centralizó todas las competencias que las Administraciones locales pudiesen tener en esta materia. Por consiguiente, la legislación de la etapa pre-constitucional se destinaba a primar los criterios cuantitativos, es decir, potenciar el desarrollo económico, frente a los criterios cualitativos, es decir, no se tenía en consideración la calidad de los servicios turísticos que se prestaban ni la conservación medioambiental. Con la aprobación de la Constitución Española la legislación turística introducirá los criterios cualitativos bajo el paradigma del desarrollo sostenible. Como consecuencia, la legislación permitirá un mayor intervencionismo de la Administración en la libre iniciativa de los empresarios privados. Entre las prioridades de la legislación turística actual se encuentra la necesidad de ordenar urbanísticamente la implantación de la infraestructura hotelera, la fijación de estándares de edificación, el esponjamiento de las zonas turísticas, la ordenación de la calidad de las edificaciones, la limitación de la contaminación acústica, la eliminación de barreras arquitectónicas para garantizar el acceso a los establecimientos hoteleros de las personas con diferentes grados de minusvalía, la garantía del libre acceso en los establecimientos turísticos prohibiendo todo tipo de discriminación, la protección de la identidad de cada zona turística, la formación continuada de los profesionales turísticos, etc. La legislación turística también tendrá como objeto la ordenación de la oferta de alojamiento, de ocio, el estatuto jurídico del turista y del empresario y las agencias de viaje.

Puede decirse que nos encontramos desde principios de la década de los 10 en una cuarta etapa caracterizada por la vuelta a los criterios cuantitativos, alentados por la crisis económica, tal y como se muestra en algunas reformas legislativas recientes. El Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2016, por ejemplo, propone la compatibilización de las actividades económicas con la zona de protección de la línea litoral contemplada en la Ley de Costas. Asimismo, también contempla la permanencia de los chiringuitos de playa así como el mantenimiento de las edificaciones que se sitúan en esa línea de protección que a los 60 años, en principio, debieran desaparecer. Previsiones que han sido trasladadas -e incrementadas- en la reforma de la Ley de Costas

OMAR BOUAZZA ARIÑO
**DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO: GUÍAS DE ESTUDIO, LECTURAS,
PRÁCTICAS, PRUEBAS DE AUTOEVALUACIÓN Y OTROS MATERIALES**

realizada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, de tal manera que, con esta norma, por ejemplo, los chiringuitos podrán quedarse donde están 75 años más.

La legislación del turismo ordena, en definitiva, la intervención de la Administración pública en el sector del turismo.

Lectura complementaria:

Omar Bouazza Ariño (2017), “Los orígenes de la normativa y organización administrativa del turismo en España”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 182, págs. 355-377.
<https://eprints.ucm.es/51302/>

Guía de estudio 2.- Competencias, políticas turísticas y actividad de la Administración.

I. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL. II. ADMINISTRACIONES COMPETENTES: LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SU POLÍTICA TURÍSTICA, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS ENTES LOCALES. III. PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y DE LA UNIÓN EUROPEA. IV. LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN, FOMENTO Y SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

I. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.

En primer lugar, debe hacerse mención al artículo 43.3, que establece lo siguiente: *“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.”*. Este precepto incluye el derecho al ocio como principio rector de la política social y económica, concepto que integra el turismo y, más concretamente, el derecho al turismo.

La Constitución española rompe radicalmente con la organización territorial del Estado anterior. España deja de ser un Estado centralizado para pasar a ser un Estado descentralizado. La Constitución prevé la posibilidad de crear Comunidades autónomas, que suponen el reflejo de la descentralización que quiere realizar la Constitución. Finalmente se crean 17 Comunidades autónomas y 2 Ciudades autónomas.

La Constitución establece en el art. 149 una lista de competencias exclusivas del Estado. En el art. 148 CE, por su parte, se prevé un conjunto de materias sobre las que las Comunidades autónomas pueden asumir competencias. La forma de asumir las competencias será mediante su incorporación en el Estatuto de cada Comunidad autónoma.

El turismo es una de las materias incluidas en el art. 148 CE. En concreto en el 148.1.18. Por consiguiente, es una de las materias sobre las que las Comunidades autónomas podían asumir competencia exclusiva, al resolver, *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias*

en (...) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial” . Y así lo han hecho todas las Comunidades autónomas. Por el contrario, el art. 149 CE, referido a las competencias exclusivas del Estado, no hace referencia expresa al turismo.

II. ADMINISTRACIONES COMPETENTES: LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SU POLÍTICA TURÍSTICA, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS ENTES LOCALES.

Como consecuencia de lo establecido en la Constitución, las Comunidades autónomas van a asumir el protagonismo en la materia, es decir, ostentan la competencia exclusiva, pero el Estado también dispondrá de competencias que incidan directa o indirectamente en esta materia. Igualmente, la Unión Europea también tendrá algo que decir y tampoco podemos olvidar el papel que puedan desempeñar ciertos organismos internacionales a la hora de formular políticas turísticas, como podría ser el caso de la Organización Mundial del Turismo o el Consejo de Europa.

En cuanto a la Administración General del Estado, si leemos el artículo 149 observamos que se reserva al Estado competencias que pueden incidir en materia de turismo. Por ejemplo, la competencia en materia de legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23ª); la competencia en materia de comercio exterior (art. 149.1.10ª CE), que habilita al Estado a promocionar fuera de nuestras fronteras la marca del turismo español en su conjunto; así como la ordenación general de la economía (art. 149.1.13ª CE), que permite al Estado formular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En virtud de esta competencia el Estado ha formulado una política turística reflejada en diversos planes de calidad, como el **Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES, 1992)**, el **Plan Integral de la Calidad del Turismo Español (PICTE, 2000)** y el **Plan Horizonte 2020**. Actualmente está vigente el **Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015**.

La primera etapa se desarrolla entre 1991 y 2000. El sector empresarial turístico tomó conciencia de la calidad como factor diferenciador frente a los destinos emergentes competidores de España. Se centró en la cultura del compromiso y la satisfacción del cliente. En el 2000, se integraron todos los Institutos de Calidad sectoriales en uno solo: el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) de carácter intersectorial. En esta trayectoria española hacia la calidad, el **Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES)** implantó sistemas de calidad voluntarios y elaboró normas de calidad que establecieran estándares de gestión y servicio, bajo el apoyo de la administración turística española. Se iniciaron los *Planes de Excelencia Turística* (PETs) en 1992, con el objeto de recuperar y regenerar los destinos maduros de sol y playa del Mediterráneo para introducir mejoras que repercutieran sobre la totalidad del destino turístico y que fueran fácilmente apreciables. Posteriormente, con FUTURES II, surgiendo los *Planes de Dinamización Turística* (PDTs) (1996) con el fin de acelerar el crecimiento y asegurar la sostenibilidad de los destinos emergentes.

La segunda etapa desarrolla su actividad en el marco del **Plan Integral de Calidad Turística Española (PICTE)** entre los años 2000 y 2007. Uno de sus grandes logros ha sido la apuesta de la Administración General de colaborar estrechamente con las Comunidades Autónomas y, especialmente, con los municipios, que son los que lideran los Planes en Destinos Turísticos. Para ello, se crearon estructuras permanentes de la calidad turística para orientar a las empresas. Y, se constituyó la Mesa de la Calidad Turística Española (2005), con representación de los tres niveles de la administración pública y el sector empresarial.

En el año 2005 se crean los *Planes de Dinamización del Producto Turístico* (PDPT) con el objeto de activar determinados destinos, a través de la creación de productos turísticos comercializables. A diferencia de sus planes predecesores, éste ya no distingue entre destinos maduros e incipientes.

El siguiente paso vino dado por el **Plan del Turismo Español Horizonte 2020**, cuya meta era «lograr que el sistema turístico nacional fuera más competitivo y sostenible, aportando el máximo de bienestar social». Dentro del Programa Desestacionalización y Reequilibrio Socio-territorial se han aprobado los Planes de Competitividad para destinos y productos turísticos.

En la actualidad está vigente el **Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2016**, como se ha dicho antes. Pretende impulsar la competitividad de las empresas y nuestros destinos, renovar el liderazgo mundial de nuestro país para las próximas décadas y contribuir a la generación de riqueza, empleo y bienestar de los ciudadanos. Este plan tiene como fin responder a las necesidades planteadas por el sector turístico, que se resumen en las siguientes:

- Liderazgo del Gobierno de la Nación, para alinear las voluntades de actores y los recursos en un proyecto común.
- Colaboración público-privada, asegurando el alineamiento tanto en el diseño de políticas, como en el ámbito de decisión y financiación de la inversión en la promoción turística.
- Diseño de políticas transversales.
- Diseño de un marco y estructura institucional que favorezca la mejora competitiva, poniendo especial énfasis en el mercado único.

Se recalca su carácter nacional, para reforzar la marca turística “España”. Y se hace referencia a su pretendido carácter integral, pues contempla previsiones que afectan a otros ámbitos, como las costas. Se pone especial énfasis en la necesidad, según el Plan, de una *coordinación* (realmente es una cooperación, como se dirá más adelante) desde la Secretaria de Estado de Turismo para garantizar la promoción de nuestros destinos a nivel nacional, ya que no hay otra administración competente en ello. También se refiere a la necesaria coordinación interdepartamental para garantizar la protección de los consumidores. Los instrumentos de *coordinación* (cooperación) que se prevén son los siguientes:

- **El Consejo Español de Turismo.**

Es un foro de diálogo, participación y colaboración que impulsa la cooperación público- privada. Tiene las siguientes funciones:

- Emite informes sobre criterios y líneas de planes y programas.
- Propone iniciativas y acciones para promoción exterior y la colaboración público-privada.
- Elabora informes de situación del sector (necesidades y demandas).
- Difunde análisis y estudios.

- **La Conferencia Sectorial de Turismo.**

Articula y resuelve, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de interés común que atañan a la actividad turística entre la Administración General del Estado y las Comunidades autónomas. Está integrada por Estado y Comunidades Autónomas.

- **Comisión Interministerial de Turismo.**

Promueve y coordina la acción de los servicios de la Administración General del Estado y Entidades Públicas Estatales. Integrada por el Ministerio competente en materia de turismo y los demás Ministerios.

En realidad, estos órganos son de cooperación, no de coordinación, ya que los actores que lo integran actúan en pie de igualdad. La Secretaria de Estado de Turismo no coordina ni dirige la acción de los demás actores, sino que adopta las decisiones en consonancia con ellos.

Los planes anteriores (planes de dinamización del producto turístico, por ejemplo) se redefinen y se sustituyen por nuevas líneas de crédito para empresas turísticas. Dichas líneas se caracterizan por ofrecer

financiación a través de tipos similares a los de mercado, pero eliminando la limitación de inversiones financiables a aquellas que suponen mejoras tecnológicas o medioambientales. Con este nuevo enfoque se abre a todo tipo de infraestructuras turísticas la posibilidad de financiar actuaciones de renovación, se aumenta la potencial demanda de las líneas y se evita la inejecución de los fondos destinados a las mismas sucedida en ejercicios precedentes. El objetivo principal de esta medida es la progresiva renovación de las infraestructuras turísticas de nuestro país para la mejora de la eficiencia energética, incorporación de tecnologías y accesibilidad de colectivos con necesidades especiales, entre otros, así como la generación de empleo directo e inducido, tanto turístico como en otros sectores asociados. Los principales beneficiarios de la medida son las empresas turísticas, con especial enfoque en las pequeñas y medianas empresas (PyME), limitando el importe máximo de los proyectos de renovación con el fin de que no se conceda únicamente a proyectos de grandes empresas. La medida se ejecutará a través de convenios de la Secretaría de Estado de Turismo con instituciones crediticias públicas (Instituto de Crédito Oficial, ICO) que gestionarán la línea conjuntamente con las entidades bancarias. La Secretaría de Estado de Turismo, a través de la Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, SEGITTUR, se encargará de la provisión de fondos y de la difusión de la línea entre las empresas.

Finalmente, desde la óptica de la política turística del Estado, también merece ser citado el Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020.

De entre sus metas principales destaca la de fomentar la integración de la consideración de la biodiversidad en las políticas sectoriales. Y, en concreto, la de promover la sostenibilidad del turismo de naturaleza, por lo que perseguirá la sostenibilidad ambiental de las actividades que implica y asegurar la compatibilidad entre uso y disfrute del medio con su cuidado adecuado.

En cualquier caso, el ente territorial que va a asumir la competencia exclusiva en materia de turismo es la **Comunidad autónoma**. Esto significa que las Comunidades autónomas asumen el conjunto de potestades administrativas en relación con el turismo, es decir, la potestad normativa, la potestad de ordenación y la potestad sancionadora.

En relación con la potestad normativa, los Parlamentos de las Comunidades autónomas podrán elaborar leyes que regulen el turismo de una forma global, sectorial y ordenando una actividad concreta. En este sentido, todas las Comunidades autónomas disponen ya de su respectiva ley general del turismo. Incluso puede decirse a día de hoy que la mayoría ha modificado dicha Ley o bien ha aprobado una nueva. Este proceso comenzó a mediados de los años 90. No obstante, con anterioridad, durante los años 80, algunas Comunidades autónomas dictaron normas estableciendo regímenes de infracciones y sanciones en materia de turismo. También algunas Comunidades autónomas, antes de formular la ley general de turismo, ha elaborado normas de ordenación territorial del turismo o de ordenación de la calidad y modernización de establecimientos hoteleros, como sería el caso de las Islas Canarias y las Baleares.

La competencia autonómica de turismo no puede entenderse de una manera aislada, sino que debe interpretarse de una manera integrada en relación con otras competencias, como por ejemplo, la referida a la defensa de los consumidores, el urbanismo y ordenación territorial, así como la competencia en materia de costas y litoral.

En cuanto a las **competencias de los entes locales en materia de turismo**, el artículo 27.3.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del

Régimen Local⁸, dispone que ***las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias en materia de promoción y gestión turística.*** Igualmente, se contempla la posibilidad de delegar la competencia –parcialmente compartida entre el Estado y las Comunidades autónomas- en materia de ***comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos*** [art. 27.3.k)].

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas. La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifique la eficiencia económica y en la gestión pública que implica la delegación y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas. La delegación de estas competencias en concreto (turismo y espectáculos públicos), tiene como *objetivo evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas. La delegación, cuando se dé en dos o más municipios de una misma provincia, deberá guiarse por criterios homogéneos.*

La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos

⁸ Tal y como ha quedado redactada por la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.

La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.

La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

El concepto de delegación se contrapone al concepto de transferencia. La delegación implica el traspaso del ejercicio de la competencia de un ente a otro, pero reservándose el ente delegante la titularidad de la competencia. En cambio, la transferencia no sólo implica el traspaso del ejercicio de la competencia, sino también la titularidad sobre la misma.

Algunos municipios se ven afectados de una manera masiva por las corrientes turísticas y, sin embargo, en la práctica, las competencias directamente turísticas delegadas a los municipios suelen reducirse a

aspectos promocionales e informativos y no afectan a los de disciplina, de control, de inspección y sanción turística. La competencia del municipio que incide indirectamente en el sector turístico deriva de otros títulos competenciales que el municipio está obligado a prestar, como los relativos a la concesión de licencias, protección contra incendios o requisitos mínimos de infraestructura.

La ordenanza municipal, el instrumento normativo clásico de los municipios, es uno de los principales instrumentos de ordenación del turismo municipal. Es el instrumento de planificación de la política turística, del medio ambiente o la salubridad municipal. Del mismo modo, en la competencia típicamente municipal que es la urbanística, la actuación por excelencia, la planificación, incide directamente sobre el turismo, siendo por consiguiente evidente que una adecuada planificación urbanística es un presupuesto necesario de una adecuada política turística.

Las leyes de régimen local autonómicas así como las sectoriales de turismo pueden establecer regímenes especiales para los **municipios turísticos**, es decir, para aquellos municipios en los que concurren un número elevado de visitantes; o bien disponen de recursos turísticos destacados. La declaración de municipio turístico corresponde a las comunidades autónomas en el ámbito de su territorio. La consecuencia de la declaración de municipio turístico se traduce en la mejora del sector en el municipio en concreto mediante el incremento de las inversiones. Asimismo, algunas leyes referidas al comercio, como las leyes de horarios comerciales, toman el fenómeno turístico como hecho relevante para la declaración de **zonas de gran afluencia turística**, que se traduce en una –mayor o menor, dependiendo de la comunidad autónoma de que se trate- liberalización de los horarios comerciales.

¡! Distinguir concepto de “municipio turístico” con respecto del de “zona de gran afluencia turística”.

III. PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y DE LA UNIÓN EUROPEA

En cuanto al papel de los organismos internacionales, hay que hacer referencia sin falta a la OMT. La OMT, cuya sede está en Madrid, es el principal organismo intergubernamental en el campo de los viajes y el turismo. Entre sus Miembros figuran dos tercios de los gobiernos de todo el mundo que elaboran las políticas en el ámbito de la industria turística.

La función esencial de la OMT es la de ayudar a los gobiernos a asumir sus responsabilidades en materia de turismo. Pero su principal objetivo consiste en fomentar los viajes y el turismo –que son el sector de actividad más importante del mundo- como medio de estímulo al desarrollo económico y comercial, y para fomentar la paz y el entendimiento entre las naciones.

La OMT organiza reuniones en las que se discuten los temas actuales que afectan a la industria turística, fruto de los cuales se obtienen conclusiones que desempeñan la función de guías de conducta, de buenas prácticas en materia de turismo.

La intervención de la Unión Europea en el área del turismo se ha producido debido al propio carácter transnacional de este sector. La necesidad de corregir distorsiones de la competencia o evitar restricciones encubiertas del comercio, así como el interés comunitario por reforzar la cohesión económica y social y el hecho de que esto se pueda lograr mejor con la acción comunitaria, motivan asimismo su intervención, la cual se produce de una manera subsidiaria con respecto de la acción de los Estados.

La acción comunitaria ha ido básicamente dirigida a adoptar medidas promocionales del sector turístico, entre otros motivos, porque el turismo constituye un elemento básico en muchas regiones europeas. Así, a través de la aplicación de los fondos comunitarios, ya sean los

fondos estructurales propiamente dichos, o bien iniciativas y programas comunitarios, la intervención del Derecho comunitario en el turismo se produce con una gran intensidad en cuanto a las posibilidades de mejora del sector.

El Tratado de Lisboa finalmente ha incorporado una competencia expresa en materia de turismo. Prevé el turismo como competencia de apoyo, coordinación o complemento, en su art. 176 B.

Por lo tanto, la competencia de la Unión Europea en materia de turismo no es una competencia normativa o de ordenación del sector turístico, como es la competencia autonómica, sino una competencia de tipo complementario, de apoyo, de coordinación entre los diferentes Estados. Ello explica que la Unión Europea no haya adoptado normas concretas en materia de inspección y sanción. Estas cuestiones corresponden a los Estados miembros.

También hay que destacar que la competencia de la Unión Europea en otras materias, como por ejemplo, en materia de medio ambiente, puede incidir en el ámbito turístico.

IV. LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN, FOMENTO Y SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Las actividades de ordenación, fomento y sancionadora de la Administración se refieren al ejercicio de potestades por parte de la Administración que inciden en la esfera jurídica del administrado ya sea positiva o negativamente.

1. Actividad de ordenación o de limitación

1.1. Concepto

Mediante la actividad de limitación la Administración competente interviene negativamente sobre la libertad de los particulares como consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa.

1.2. Manifestaciones de la actividad de limitación en el ámbito del turismo

a) La comunicación previa o declaración responsable y el Registro de Empresas y Actividades Turísticas

Los establecimientos turísticos, cualquiera que sea su modalidad y categoría están obligados a comunicar a la Administración competente en materia de turismo, el inicio de su actividad, o cualquier modificación que afecte a la declaración inicial, a través de una declaración responsable o comunicación.

Se entiende por **declaración responsable** el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad (art. 69.1 Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). **La Administración competente en materia de turismo efectuará, en cualquier momento, la comprobación del contenido de la declaración responsable o comunicación previa (control posterior).** La falsedad comprobada del contenido de la declaración responsable o el incumplimiento de los requisitos legales para comenzar a prestar servicios turísticos, acarreará la correspondiente sanción.

La **comunicación** es el documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad (art. 69.239/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Como se ha dicho antes, la comunicación previa, al igual que la declaración responsable, implica un control posterior.

La **diferencia entre ambas técnicas** radica en que en la comunicación se aportan datos mientras que en la declaración responsable se suple la entrega de documentos que acrediten determinados requisitos o condiciones por la declaración de que los mismos se cumplen y quien así lo hace asume la responsabilidad de la veracidad de su declaración.

En el caso de que, con el transcurso del tiempo, se exijan nuevos requisitos legales a las empresas turísticas, éstas deberán adaptarse y realizar nuevas declaraciones responsables o comunicaciones previas.

Podrá exigirse la obtención de una **autorización previa** de funcionamiento en los siguientes supuestos (art. 5 Ley 17/2009, de 23 noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio):

- Cuando se den razones imperiosas de interés general;
- El régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social;
- dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control «a posteriori» se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

A diferencia de la declaración responsable/comunicación previa, la autorización implica siempre un control previo. Sin la autorización dictada por la Administración, no puede comenzar la actividad de que se trate.

Cuando se requiera para el acceso a una actividad o servicio una evaluación de impacto ambiental, conforme al Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto

Legislativo 1/2008, de 11 de enero, o a la normativa autonómica de desarrollo, la declaración responsable o la comunicación no podrá presentarse hasta haber llevado a cabo dicha evaluación de impacto ambiental y, en todo caso, deberá disponerse de la documentación que así lo acredite (DA 5ª *Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*). Se trata de un nuevo régimen jurídico que opera en España desde la aprobación de la **Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior**, transpuesta al ordenamiento español a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y adaptada en el ámbito autonómico en aquellas leyes relativas a los sectores competencia de las Comunidades autónomas. Este sistema sustituye, en términos generales, a la necesidad de obtener una autorización para dar comienzo al ejercicio de actividades turísticas.

Una segunda manifestación de la actividad de limitación viene dada por el Registro de Empresas y Actividades Turísticas. Es una base de datos informatizada que reúne el conjunto de inscripciones y datos concernientes a las empresas y entidades que desarrollan actividades turísticas reconocidas. En la mayoría de Comunidades autónomas se realiza de oficio por la propia Administración. En la Comunidad de Madrid, en general, a efectos estadísticos, de promoción y de constancia de establecimientos en funcionamiento, la Dirección General competente en materia de turismo, una vez presentada y comprobada la exactitud de los datos reflejados en la declaración responsable, elaborará listados de aquellas empresas cuyas modalidades estén contempladas. Los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, por el contrario, se inscriben de oficio en dicho Registro, una vez presentada la declaración responsable (Decreto de la Comunidad de Madrid 79/2014, de 10 de julio).

El efecto de la inscripción suele ser declarativo o probatorio. Si no se inscribe la empresa corre el riesgo de obtener efectos negativos como la no obtención de subvenciones o ayudas. Las empresas que cesan en su actividad y que están inscritas, deben notificarlo a la Administración.

Por otro lado, la legislación autonómica prevé las denominadas actividades turísticas informativas que se atribuyen normalmente con carácter de exclusiva a los denominados Guías de Turismo habilitados **por cualquier Estado de la Unión Europea**. Para la realización de esta actividad la legislación autonómica puede establecer la obligación de realizar cursos de capacitación del personal en las empresas que exploten determinados servicios turísticos con el objetivo de mantener la calidad adecuada y asimismo, en relación con los informadores, guías de turismo y guías-intérpretes pueden establecer reglamentariamente la exigencia de superación de determinados conocimientos, exigencia que se lleva a la práctica a través de la obtención de la oportuna autorización previa para el ejercicio de la actividad turística.

El ejercicio requiere, por consiguiente, de una **habilitación** que implica que el solicitante ha de acreditar toda una serie de conocimientos, lo que supone una actividad limitativa de los órganos de la Comunidad autónoma que tiene por objeto controlar en última instancia la calidad de los conocimientos de las personas que prestan servicios profesionales de información turística dentro de su territorio.

Por otro lado, la habilitación de estos guías supone el control administrativo del sector sobre el que ejercen su actividad estos profesionales, que es el de la información turística.

2. Actividad de fomento

La actividad de fomento constituye el objeto de la primera Administración Turística. En efecto, la Administración Turística nace como consecuencia de la necesidad de suplir la falta de iniciativa privada en la inversión turística. Para ello, se crea la Comisión Nacional de Fomento del Turismo en 1905, la posterior Comisaría Regia de 1911 y el Patronato Nacional de Turismo de 1928. Una de las actuaciones que realizó el Patronato fue la de intervenir en la edificación de hoteles en determinados lugares y con determinada calidad, aprobándose un Plan General de Paradores.

Las leyes de ordenación turística autonómicas tienen como uno de sus objetos la acción de promoción y fomento del turismo así como de la actividad turística empresarial.

Para definir lo que significa “fomento” podemos acudir a la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Turismo de la Comunidad de Madrid, que dice que se *entiende por fomento del sector turístico, la actividad encaminada a la potenciación de la oferta turística [de la Comunidad de Madrid] a través de medidas concretas tendentes a la mejora de la competitividad, el empleo y la internacionalización de las empresas y sus profesionales* (art. 46 LTCM). Por ello, los objetivos que se perseguirán a través de las medidas de fomento, serán, por ejemplo:

- **La diversificación de la oferta turística y la promoción de los productos turísticos**, como, el turismo cultural, el turismo de ocio, el turismo de ferias, convenciones y congresos, el turismo de negocios, el turismo rural, el turismo activo, el turismo gastronómico.
- **La modernización de la oferta turística**, incentivando el crecimiento selectivo y cualitativo de la oferta a fin de mejorar su competitividad e impulsando las acciones concertadas y los programas de acción conjunta de los agentes sociales implicados, a efectos de optimizar los costes de comercialización y promoción en los distintos mercados.
- **El fomento del desarrollo turístico sostenible**, incentivando la implantación de la gestión empresarial de acuerdo con las tendencias y disposiciones protectoras del medio ambiente y conservación de la naturaleza; y potenciando la conservación y difusión de las fiestas, costumbres, cultura y gastronomía autóctona.
- **El impulso a la formación y perfeccionamiento continuado y permanente de las profesiones turísticas**, contribuyendo a la formación y perfeccionamiento continuado y permanente de los profesionales del turismo y fomentando el asociacionismo.

Dentro del concepto de fomento se integra el de promoción. La LTCM define la promoción como *“el conjunto de actividades y medios a través de los cuales la Consejería competente en materia de turismo, favorece la demanda de servicios turísticos en la Comunidad de Madrid y apoya la comercialización de los productos turísticos regionales en el ámbito nacional e internacional”* (art. 41 LTCM).

Las actividades de promoción, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras administraciones, comprenden, por ejemplo:

- a) El diseño y ejecución de campañas de promoción turística
- b) La participación en ferias y jornadas profesionales relacionados con el sector turístico.
- c) El diseño y ejecución de programas para promover la Región como sede de ferias, convenciones, congresos y viajes de incentivo empresarial.
- d) O la información turística institucional.

A parte de la competencia autonómica, el Estado también tiene competencias en materia de fomento del turismo, en virtud de sus títulos en materia de la planificación general de la actividad económica y comercio exterior. Así, el Real Decreto 1886/1996, de 2 de agosto, establece en su artículo 21.1.c) que la Dirección General del Turismo tiene competencia para aprobar las directrices de ejecución y desarrollo de la política turística del Gobierno sobre promoción exterior del turismo.

Las vías para hacer efectiva esta competencia estatal son muy variadas. Podemos citar, los planes, convenios de colaboración, subvenciones, etc. Resultado de todo ello fue el acuerdo alcanzado entre el Estado y las Comunidades autónomas en virtud del cual nació el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES) en 1992. En el año 2000 fue sustituido por el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICHTE) en el que se prevén importantes inversiones procedentes de los Ministerios de Medio Ambiente y Fomento. El Estado, en el marco de este Plan, fomentó el turismo a través de convenios de colaboración para el desarrollo de planes de dinamización o excelencia turística.

En el ámbito de la Unión Europea también se han adoptado iniciativas con la finalidad de fomentar el turismo en el ámbito de los Estados miembros. El objetivo de estas medidas ha sido mejorar la calidad y la competitividad de la oferta turística comunitaria en el marco de la consideración del turismo como un instrumento que contribuye a la cohesión económica y social. Se han realizado acciones en los siguientes ámbitos:

- acciones relativas al escalonamiento de las vacaciones;

- acciones relacionadas con el turismo cultural destinadas a la creación de nuevos itinerarios culturales;
- acciones cuyo objetivo es la interacción entre el turismo y el medio ambiente;
- acciones de turismo rural, entre las que destacan las iniciativas LEADER, con amplios beneficios para la revitalización de zonas deprimidas de nuestro país otorgando subvenciones para la reconversión de casas tradicionales en casas de turismo rural respetando la arquitectura originaria;
- acciones de turismo social;
- acciones de turismo juvenil, etc.

3. Actividad sancionadora

3.1. La potestad de inspección

a) Concepto

La actividad de inspección es una actividad a través de la cual se pretende obtener información para el ejercicio adecuado de otras actividades de la Administración, como la actividad de limitación o la actividad sancionadora. Por consiguiente, **previa a la actividad sancionadora de la Administración**, es decir, antes de la imposición de una sanción por la Administración a un establecimiento turístico por la violación de cualquier norma del ordenamiento jurídico, especialmente, de la normativa turística, deberá haberse llevado a cabo un procedimiento de inspección. Por consiguiente, la inspección turística deriva de la necesidad de control administrativo que ha de ejercerse para comprobar el cumplimiento por parte de las empresas turísticas de la ordenación pública del turismo.

b) El inspector de turismo

La Administración Pública autonómica es el sujeto actuante de la inspección desarrollada a través de los inspectores de turismo.

La legislación autonómica define al inspector de turismo como agente de la autoridad, lo que, unido a la consideración en algunas Comunidades autónomas de los establecimientos turísticos como lugares públicos, implicará que tienen libre acceso a los mismos para el desarrollo de sus funciones.

Los inspectores de turismo tienen derecho a solicitar la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; examinar las dependencias, obras e instalaciones; a la inspección de los servicios; el análisis de la documentación; y, en general, a recibir cuanta información requieran así como a tener a su disposición el Libro de Visitas.

Entre los deberes de los inspectores, destaca el de secreto profesional, siendo sancionado el incumplimiento “conforme a las disposiciones vigentes en la materia”. En algunas Comunidades autónomas tienen el deber de poner en conocimiento de los departamentos u organismos que correspondan las deficiencias detectadas en el curso de sus actuaciones que, pudiendo constituir infracción, incidan en el ámbito de cualquier otro departamento u organismo de la Administración. Igualmente, existe el recíproco derecho a ser informados por los inspectores de otros servicios, de las infracciones turísticas que pudieran cometerse.

En alguna Comunidad autónoma se establece una lista de deberes concretos. Es el caso de Canarias, región en la que se establecen los siguientes deberes:

- servir con objetividad los intereses generales, actuando con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y a los principios de eficacia, jerarquía, coordinación y servicio a los ciudadanos;
- la observancia de la más exquisita cortesía, guardando a los interesados la mayor consideración.

c) Los sujetos obligados a inspección

El titular de la empresa, establecimiento o actividad suele calificarse como el responsable administrativamente de las infracciones cometidas por el personal a su servicio, sin perjuicio de que éste pueda deducir las acciones que resulten procedentes contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones que a éstas pudiera imponérseles.

El criterio de la residencia es irrelevante, de tal manera que será sujeto responsable el titular de la empresa y actividad turística cuyos establecimientos se encuentren en la Comunidad autónoma correspondiente, aunque residan fuera de la misma.

d) El acta de inspección

El contenido del acta de inspección es el resultado de la investigación o de la actuación inspectora. Las actas de inspección tienen el carácter de documentos públicos. Tienen valor probatorio y acreditarán, excepto que de la valoración conjunta de las pruebas aportadas resulte lo contrario, la veracidad de los hechos susceptibles de percepción directa por el inspector, de los inmediatamente deducibles de aquéllos y de los acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta, como los documentos o declaraciones incorporados a la misma.

Las actas, de acuerdo con la normativa de algunas Comunidades autónomas, deberán contener:

- la identificación del inspector, lugar, fecha y hora en que el acta se formalice;
- la identificación del establecimiento o actividad objeto de la inspección, de la persona o personas presuntamente responsables, así como de aquellas en cuya presencia se realiza la inspección;
- los hechos sucintamente expuestos;
- la diligencia de notificación al interesado.

Las actas han de ser levantadas en presencia del titular de la empresa, actividad o establecimiento de su representante legal o, en su defecto, ante quien se encuentre al frente de los mismos. Son firmadas por el inspector y la diligencia de notificación debe ser firmada por la persona ante quien se formalice, aunque si se niega a firmar este hecho ha de hacerse constar por el inspector, haciéndole entrega de la copia del acta. Una vez firmado el acta, el inspector remite al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador.

e) El Libro de Inspección

En él se plasma el resultado de la inspección. Las empresas turísticas tienen la obligación de disponer de él y son elaborados por la Consejería competente.

3.2. La potestad sancionadora

a) El principio de legalidad y la reserva de ley en materia sancionadora

El principio de legalidad y de reserva de ley en materia sancionadora se prevé en el art. 25.1 CE, que dispone que “nadie podrá ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquél momento. Este artículo consagra, por lo tanto, el principio de legalidad de las sanciones turísticas, lo que engloba:

- el mandato de reserva legal;
- el mandato de tipificación;
- la prohibición denominada *non bis in idem*;
- la prohibición de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables.

De ello se deriva que debe ser una ley la que recoja la potestad sancionadora de la Administración. En concreto, en el sector turístico. Por ello, las Comunidades autónomas han regulado el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de su competencia sobre la ordenación y disciplina turística mediante la promulgación de un específico texto legal.

Hay tres tipos de reservas de ley en materia sancionadora:

- reserva de ley para la atribución de potestad;
- reserva de ley para infracciones y, finalmente
- reserva de ley para las sanciones.

No existe reserva legal para el procedimiento sancionador, de tal forma que, con cierta frecuencia, las Comunidades autónomas ordenan mediante reglamentos los aspectos puramente organizativos de su potestad sancionadora y de hecho las leyes de disciplina turística hacen constantes remisiones a estos aspectos y normas de desarrollo.

Todas las Comunidades autónomas han otorgado cobertura legal a sus respectivas competencias en materia de disciplina y sanción turística en sus respectivos territorios.

b) El principio de tipicidad de infracciones y sanciones

El principio de tipicidad significa que la ley debe contener las infracciones y sanciones que se apliquen. La tipicidad exigirá, además, la precisa definición de la conducta objeto de infracción y sanción. Es decir, para que se cumpla la tipicidad, la conducta objeto de infracción y la sanción deben estar descritas en la ley con todo detalle.

Además, la aplicación de una determinada sanción a una concreta infracción debe ser **proporcionada**, es decir, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

- La existencia de intencionalidad o reiteración;
- La naturaleza de los perjuicios causados;
- La reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

c) Las infracciones turísticas

Las leyes autonómicas de ordenación y de disciplina y sanción turística suelen definir a la infracción administrativa turística como la acción u omisión tipificada y sancionada en ellas cometida por los titulares de las actividades turísticas privadas. Dichas infracciones pueden ser leves, graves y muy graves con sujeción a los criterios que se establecen en ellas, atendiendo a la descripción de las conductas ilegales.

Las infracciones turísticas se clasifican en muy graves, graves y leves. Son infracciones muy graves, según la Ley de Turismo de la Comunidad de Madrid:

a) La oferta, prestación de servicios y la realización de actividades, sin haber presentado la declaración responsable, exigida por la normativa turística.

b) La negativa u obstrucción a la actuación de la inspección turística de forma que llegue a impedirla, o la aportación de información o documentos falsos a los órganos competentes en materia de turismo.

c) El incumplimiento total, por parte de los prestadores de servicios turísticos, de las obligaciones de información contenidas en el artículo

12 de la Ley.

d) La utilización de los establecimientos de alojamiento turístico como residencia permanente, o cualquier otra finalidad distinta del uso turístico.

Son infracciones graves (según la LTCM):

a) La alteración o modificación, en general, de las condiciones contenidas en la declaración responsable y, en particular, de los requisitos mínimos que sirven de base para la clasificación del establecimiento, o a su capacidad, en ambos casos, sin haber presentado declaración responsable a la Administración turística.

b) La utilización de denominaciones, rótulos o distintivos diferentes a los que corresponden conforme a su clasificación.

c) La inexistencia de instalaciones o servicios obligatorios, según la normativa turística.

d) La falta manifiesta y generalizada de conservación y limpieza de los enseres, locales e instalaciones.

e) La no prestación de alguno de los servicios contratados, o el incumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad o naturaleza con que aquéllos fueron pactados.

f) El incumplimiento de las normas sobre reservas y cancelaciones de plazas, o la reserva confirmada de plazas en número superior a las disponibles.

g) La percepción de precios superiores a los notificados, publicitados o contratados, así como el incumplimiento de las disposiciones o normas vigentes en materia de precios.

h) La no expedición o entrega al usuario turístico de los justificantes de pago por los servicios prestados, o la no entrega en el momento de la perfección del contrato de los documentos que le permitan disfrutar de los servicios contratados.

i) Toda publicidad, descripción e información de los servicios que no corresponda a criterios de utilidad, precisión y veracidad, o pueda inducir a engaño o confusión, o que impida reconocer la verdadera

naturaleza del servicio que se pretende contratar, así como el incumplimiento por parte de los prestadores de servicios turísticos, de las obligaciones de información, cuando por su repercusión sobre los derechos de los usuarios, deba considerarse grave.

j) La obstrucción a la actuación de la inspección turística sin que llegue a impedirla y la falta de comparecencia ante los requerimientos de la inspección, en los términos previstos en el artículo 51.2 de la presente Ley.

k) La negativa o resistencia injustificada a satisfacer el ejercicio de los derechos que las disposiciones turísticas vigentes reconocen al usuario, así como a facilitar sus demandas cuando la satisfacción de las mismas esté dentro de las posibilidades del prestador.

l) Cualquier actuación discriminatoria por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

m) Permitir la estancia en los alojamientos turísticos por tiempo superior al establecido en la normativa turística.

n) Realizar o consentir obras, edificaciones, instalaciones o construcciones incompatibles o prohibidas en los alojamientos turísticos.

ñ) La negativa o resistencia a facilitar la información requerida por las autoridades competentes o sus agentes, en cumplimiento de las funciones que tengan encomendadas para la ejecución de las materias a que se refiere la presente Ley.

o) La falta de actividad comprobada de las agencias de viajes durante tres meses consecutivos, sin causa justificada.

p) La falta de reposición de la fianza de las agencias de viajes en los plazos previstos.

q) El no mantenimiento de la vigencia de la póliza de seguro de las agencias de viajes.

Se consideran infracciones leves (según la LTCM):

a) Las deficiencias en la prestación de los servicios contratados, de conformidad con su naturaleza y con las condiciones y estipulaciones

acordadas.

b) Las deficiencias en las condiciones de funcionamiento y limpieza de los locales, instalaciones, mobiliario y enseres.

c) La falta de distintivos, anuncios, documentación e información de exposición pública obligatoria, su exhibición sin las formalidades exigidas o cualquier forma de ocultación de los mismos.

d) La incorrección en el trato al usuario.

e) El incumplimiento de las disposiciones relativas a documentación, libros o registros establecidos obligatoriamente para el adecuado régimen y funcionamiento de la empresa, instalación o servicio y como garantía para la protección del usuario.

f) La inexistencia de hojas de reclamaciones, o la negativa a entregarlas cuando se soliciten por los clientes.

g) El incumplimiento de las normas que regulan la publicidad de los productos y servicios y sus precios.

h) La no especificación de los conceptos o servicios contratados en los justificantes de pago a entregar al cliente.

i) La deficiencia de información a los usuarios sobre las características o naturaleza de los servicios turísticos.

j) El incumplimiento de las medidas de ordenación adoptadas respecto de la acampada fuera de los campamentos de turismo.

k) La falta de comunicación, notificación o declaración a la Consejería competente en materia de turismo, de las obligaciones exigidas por la normativa turística, o su realización fuera de los plazos establecidos.

l) El incumplimiento de los requisitos, obligaciones y prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen, siempre que no deba ser calificado como grave o muy grave.

d) Las sanciones turísticas

La sanción también debe estar tipificada. Debe existir certeza en el tipo y el grado de sanción que puede aplicarse a una determinada infracción.

Las leyes autonómicas enumeran las sanciones y establecen la correspondencia con las infracciones según su orden de gravedad.

Las sanciones suelen ser las siguientes:

- apercibimiento;
- multa;
- suspensión del ejercicio de actividades turísticas;
- clausura definitiva o temporal del establecimiento;
- pérdida de los derechos a los beneficios financieros, fiscales o de otra índole otorgados por la Comunidad autónoma; y

En ocasiones, a la sanción principal, por ejemplo, la multa, se impone una sanción accesoria, por ejemplo, la suspensión de la actividad.

Diferentes de las sanciones son las **medidas provisionales**. Como medida provisional prototípica podemos citar la suspensión de la actividad desarrollada cuando se incumplan los requisitos establecidos en la Ley hasta que se compruebe la regularización del establecimiento, siempre que no se trate de un incumplimiento grave, en cuyo caso el establecimiento se expone a una sanción.

Por otro lado, hay que distinguir las multas coercitivas de las multas sanción. Las multas coercitivas son medios de ejecución de actos administrativos, como lo son también el apremio, la ejecución subsidiaria o la compulsión sobre las personas. Por ejemplo, se ordena la clausura de un establecimiento y el establecimiento continua su actividad. Se puede imponer una multa coercitiva que se acumula y es distinta de la multa inicial como consecuencia de incumplimiento de la normativa de ruido, por ejemplo.

Lectura complementaria:

Omar Bouazza Ariño (2017), "El Derecho del Consejo de Europa en la europeización del derecho público español", Revista de Administración Pública 204, págs. 103-131:

<https://eprints.ucm.es/50810/>

PRUEBA DE AUTOEVALUACIÓN 1

(Guías de estudio 1 y 2)

Indique si los siguientes enunciados son verdaderos (V) o falsos (F), razonándolo sucintamente en cualquier caso:

1. El Derecho del Turismo es una disciplina jurídica autónoma del resto de ramas del Derecho.

2. La legislación de la etapa preconstitucional se destinaba a primar los criterios cuantitativos.
3. La Constitución Española de 1978 implica la descentralización del Estado.
4. La comunicación previa implica un control previo.
5. La Comisaría Regia de 1911 tenía como finalidad la promoción del turismo español entre el público extranjero.
6. Como regla general, los municipios turísticos suponen una liberalización de los horarios comerciales.
7. Desde una perspectiva subjetiva, el Derecho del Turismo tiene por objeto el estudio de los recursos turísticos, costas, patrimonio, entre otros.
8. Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de turismo.
9. El Estado no tiene competencias en materia de turismo.
10. El principio de tipicidad significa que las infracciones y sanciones deben estar previstas en una Ley.

Guía de estudio 3.- El estatuto jurídico del turista

I. LOS DERECHOS DEL TURISTA. II. DEBERES DEL TURISTA. III. HOJAS DE RECLAMACIONES.

I. LOS DERECHOS DEL TURISTA

Un contenido habitual de las leyes autonómicas de turismo es el establecimiento de los derechos y deberes de los turistas. En algunas Comunidades autónomas se les llamará turistas; en otras, usuarios turísticos; y, en otras, clientes.

En Madrid se les denomina usuarios turísticos y, en este sentido, la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid dice que son usuarios turísticos las personas físicas o jurídicas que utilizan los establecimientos, instalaciones y recursos turísticos, o reciben los bienes y servicios que les ofrecen las empresas y profesionales de esta naturaleza, y que como clientes los demandan y disfrutan.

De conformidad con el artículo 8 de la Ley madrileña, los usuarios turísticos tienen los siguientes derechos, con independencia de los derechos que les asisten como consumidores:

a) A recibir información útil, precisa y veraz, con carácter previo, sobre todas y cada una de las condiciones de prestación de los servicios.

b) A que se le faciliten los bienes y servicios turísticos en las condiciones contratadas.

c) A obtener cuantos documentos acrediten los términos de su contratación, y en cualquier caso, las correspondientes facturas legalmente emitidas.

d) A recibir de la empresa turística bienes y servicios de calidad acordes en naturaleza y cantidad con la categoría que ostente el establecimiento elegido.

e) A ser atendidos con el debido respeto.

f) A formular reclamaciones.

g) A tener garantizada en las instalaciones y servicios turísticos la salud y seguridad de su persona y la seguridad de sus bienes en los términos establecidos en la legislación vigente.

h) A participar en la adopción de decisiones de los poderes públicos en los términos previstos en la legislación vigente, a través de sus asociaciones u órganos de representación.

En algunas Comunidades autónomas se establecen otros derechos como, por ejemplo, el derecho a la intimidad y tranquilidad y la protección frente a ruidos [art. 19 de la Ley 7/1995, de ordenación del turismo de Canarias, art. 71.8 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre de turismo de Andalucía; art. 14 f) de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de

turismo del País Vasco⁹].

II. DEBERES DEL TURISTA

Los usuarios turísticos no sólo tienen derechos sino que también tendrán deberes. Son los siguientes (art. 9 Ley madrileña):

a) Observar las normas usuales de convivencia en los establecimientos turísticos.

b) Someterse a las prescripciones particulares de los establecimientos y empresas cuyos servicios disfruten o contraten y muy particularmente, a los reglamentos de uso o de régimen interior, siempre que no contravengan lo previsto en las leyes y en los reglamentos de desarrollo de las mismas.

c) Pagar el precio de los servicios utilizados, en el momento de la presentación de la factura o en el plazo pactado.

Otras Comunidades autónomas añaden otros deberes destacados, como el de respeto del entorno natural y cultural, como es el caso de la Ley asturiana [art. 21 d)].

III. LAS HOJAS DE RECLAMACIONES

Las hojas de reclamaciones tienen por objeto poner en conocimiento de las autoridades competentes las deficiencias apreciadas por los usuarios turísticos en la prestación, utilización o disfrute de los servicios, bienes o establecimientos turísticos. Se entregan a las empresas turísticas en el momento en que se autorizan los establecimientos o el ejercicio de la actividad.

Las personas encargadas del establecimiento, sean o no su titular, tienen

⁹ La vinculación del derecho a la intimidad con el derecho a un medio ambiente adecuado procede de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la sentencia López Ostra c. España, de 9 de diciembre de 1994, se condena por primera vez a un Estado por la inactividad de la Administración ante las graves molestias –ruido, vibraciones, olores nauseabundos y persistentes a huevo podrido- que provocaba una planta depuradora, lo que afectaba al goce pacífico del domicilio de la demandante y de su hija. En el marco del saludable fenómeno de la interconexión de los ordenamientos jurídicos, profesor Lorenzo MARTÍN RETORTILLO BAQUER, en su libro *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Civitas, Madrid, 2004, encontramos que esa importante sentencia ha impregnado las leyes de turismo de las Comunidades Autónomas de tal manera que ahora se considera sin ningún género de duda que los ruidos que penetran en el domicilio de una manera indeseada, pueden suponer una violación del derecho fundamental.

la obligación de entregarlas a los clientes y explicarlas para su correcta cumplimentación.

El reclamante normalmente se queda un ejemplar de las Hojas de Reclamaciones y remite el original –que es otro ejemplar- a la Consejería competente, pudiendo acompañar con él pruebas o documentos que sirvan para el mejor enjuiciamiento de los hechos. Además, en un plazo determinado que fija cada Comunidad autónoma, la empresa o establecimiento turístico ha de remitir otro ejemplar de las Hojas de Reclamaciones a la Consejería competente, conservando en su poder una copia.

La Consejería competente en materia turística traslada a la unidad de inspección turística de la Dirección General correspondiente, acusando recibo en un plazo determinado desde la recepción de la misma en la unidad de inspección.

Cuando la reclamación se refiere a precios es obligatoria la presentación de la factura.

Si del contenido de la queja o reclamación se deducen indicios de comisión de alguna infracción tipificada en la Ley autonómica, el órgano competente ha de acordar la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador de acuerdo con la normativa de dicho procedimiento en materia turística, si bien puede ordenar previamente la realización de actuaciones de comprobación. En el caso de que de la reclamación no se desprenda la existencia de hechos constitutivos de infracción turística, se archiva y se informa al reclamante de las razones concretas que han motivado el archivo. Igualmente se prevén supuestos de archivo en los casos en que la queja sea anónima o en las que se advierta mala fe por parte del denunciante; el desistimiento del reclamante o la conciliación entre las partes a través de la mediación o la Junta Arbitral de Consumo.

III. EL ARBITRAJE DE CONSUMO

Algunas leyes establecen el arbitraje como mecanismo alternativo de la resolución de conflictos entre el empresario turístico y el turista. Se trata de un medio de solución de conflictos de carácter voluntario, lo que no impide que se pueda acudir a la vía judicial. Los órganos de arbitraje están compuestos por representantes de los sectores interesados, de las

organizaciones de consumidores y usuarios y de las Administraciones Públicas dentro del ámbito de sus competencias. En Madrid está prevista la posibilidad de constituir por parte de la Consejería competente en materia de turismo de un sistema arbitral de solución de conflictos, en el art. 72 LTCM.

Práctica: estudio de caso

España, tras la ruptura que supuso la Constitución Española de 1978 con el régimen anterior, terminó con el aislamiento internacional y el ostracismo al que estuvo sometida durante la Dictadura de Franco. De hecho, lo primero que se hizo en este sentido, fue la ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, en adelante). Esto tiene una importante consecuencia, a saber: las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH, en adelante), órgano jurisdiccional encargado de velar por el respeto de los derechos y libertades consagrados en el CEDH, prevalecen sobre el derecho interno, de tal manera que, si hay una disposición normativa interna contradictoria con la jurisprudencia del TEDH, deberá ser modificada o derogada, si procede.

En este contexto hay que enmarcar la práctica nº 1. Se trata del comentario a la sentencia *Martínez Martínez c. España*, de 18 de octubre de 2011. Se enmarca en la citada línea jurisprudencial iniciada en la sentencia *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994, que conecta el ruido con el respeto del domicilio. Varias leyes autonómicas, como la andaluza, canaria y vasca, reconocen el derecho a la intimidad en conexión con la protección contra actividades molestas, como el ruido. Es un ejemplo de la incidencia y prevalencia que tiene el Derecho Internacional en el Derecho interno español. Posibilidad, recordemos, que se debe a la propia Constitución Española de 1978 (artículos 93, 96 y 10.2).

La actividad consiste en identificar los HECHOS, ARGUMENTACIÓN DEL TEDH y DECISIÓN DEL TEDH y su discusión.

Enlace a la sentencia (traducción al castellano ofrecida por el Ministerio de Justicia):
https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292427045207?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Grupo&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DDemanda_Mart%C3%ADnez_Mart%C3%ADnez.pdf&blobheadervalue2=Docs_TE DH

Versión oficial en francés: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-107092"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

Lectura complementaria:

Omar Bouazza Ariño (2017), "El desarrollo sostenible del turismo en el derecho español", *Ambienta* 118, 30-39:

Guía de estudio 4.- El estatuto jurídico-público del empresario turístico

I. LA ORDENACIÓN JURÍDICO-PÚBLICA DEL ESTATUTO DEL EMPRESARIO TURÍSTICO. II. LA FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN PROFESIONAL

I. LA ORDENACIÓN JURÍDICO-PÚBLICA DEL ESTATUTO DEL EMPRESARIO TURÍSTICO

Empresa o empresario turístico es la persona física o jurídica que, mediante precio y de forma profesional y habitual, bien sea de modo permanente o temporal, presta servicios en el ámbito de la actividad turística.

La Ley madrileña de turismo establece las siguientes modalidades de empresas turísticas (art. 11):

- a) Las de alojamiento.
- b) Las de intermediación.
- c) Las de restauración.
- d) Las de información.
- e) Las de actividades turísticas complementarias.

Las **obligaciones** de las empresas turísticas en la Comunidad de Madrid, son las siguientes (art. 12 LTCM):

- a) Destinar sus instalaciones a la prestación de los servicios turísticos que se regulan en la Ley.
- b) Anunciar e informar a los usuarios, previamente, sobre las condiciones de prestación de los servicios y de su precio.
- c) Facilitar los bienes y servicios con la máxima calidad en los términos contratados, de acuerdo con la categoría del establecimiento, en su caso, y con lo dispuesto en las reglamentaciones correspondientes.
- d) Dar la máxima publicidad a los precios de todos los servicios y notificarlos a la Administración, cuando sea preceptivo.
- e) Facturar los servicios de acuerdo con los precios establecidos.
- f) Cuidar del buen funcionamiento y mantenimiento de todas las instalaciones y servicios del establecimiento.
- g) Garantizar en las instalaciones y servicios turísticos la salud y seguridad de las personas y la seguridad de los bienes en los términos establecidos en la legislación vigente.
- h) Cuidar del buen trato dado a los clientes, por parte del personal de la empresa.
- i) Facilitar al cliente, cuando lo solicite, la documentación preceptiva para formular reclamaciones.
- j) Facilitar a la Administración la información y documentación preceptiva para el correcto ejercicio de las atribuciones que legal y reglamentariamente le correspondan.
- k) Informar a los usuarios de los datos de identificación de la entidad prestadora de los servicios turísticos debiendo hacer constar de forma clara e inequívoca los datos exigidos por la normativa aplicable.

Otras leyes autonómicas añaden otras obligaciones como, por ejemplo, la obligación de que los rótulos, la documentación, publicidad,

indicaciones, listas de precios o facturas, deban estar redactados en castellano, sin que ello impida el empleo simultáneo de otros idiomas, o el uso de cualquier nombre propio como denominación, tal y como establece la Ley de turismo de Cantabria en su art. 14.2. En sentido similar, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía contempla la obligación de que las tarifas de precios, así como las facturas correspondientes a los servicios turísticos efectivamente prestados o contratados, deban estar desglosadas por conceptos y redactadas, al menos, en castellano (art.

32.3). Se trata de una norma insuficiente que debiera extenderse a toda la información turística que ofrecen los establecimientos, como ocurre en el caso de la Ley cántabra, como ha quedado dicho.

Es destacable también la obligación de no discriminar a los usuarios por razón de su raza, sexo, religión, lugar de procedencia, opinión o cualquier otra circunstancia personal y social, así como la obligación de garantizar el acceso de las personas con diversidad funcional a los establecimientos turísticos, tal y como establece la LT de

Navarra en su art. 34.d). Se trata de una concreción del derecho fundamental¹⁰¹ recogido en el art. 14 de la Constitución que prohíbe cualquier tipo de discriminación por motivos de raza, sexo, religión, origen o cualquier otra circunstancia personal o social.

También es destacable lo establecido en el art. 25.2 LT Andalucía, que establece que los titulares de los establecimientos turísticos que hayan incurrido en sobrecontratación estarán obligados a proporcionar alojamiento a los usuarios afectados en otro establecimiento de la misma zona, de igual o superior categoría y en similares condiciones a las pactadas.

En relación con los derechos de las empresas turísticas, el art. 13 de la LT madrileña establece que las empresas y entidades turísticas inscritas en el Registro General de

Empresas y Entidades Turísticas tendrán los siguientes derechos:

¹⁰ Los derechos fundamentales en España corresponden a los derechos humanos. Son los derechos que

gozan del mayor grado de protección, siendo exigible su respeto directamente, sin intermediación de una ley, ante los poderes públicos en general y, una vez agotada la vía judicial ordinaria, en su caso, mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

- a) A participar en las actividades de promoción turística realizadas por la Consejería competente en materia de turismo de la Comunidad de Madrid.
- b) A solicitar las ayudas y subvenciones incluidas en los programas de fomento turístico o cualesquiera otros.
- c) A participar en la adopción de decisiones por los poderes públicos en los términos previstos en la legislación vigente, a través de sus asociaciones u órganos de representación.

II. LA FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN PROFESIONAL

1. Evolución de la regulación de los estudios universitarios de Turismo

Los estudios superiores de turismo se incorporan al ámbito universitario con la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU). En este marco, mediante Real Decreto 259/1996, de 16 de febrero, sobre incorporación a la Universidad de los estudios superiores de turismo, se configura un nuevo título de Diplomado en Empresas y Actividades Turísticas que tiene validez oficial en todo el territorio nacional y habilita para el ejercicio profesional de acuerdo con la normativa vigente. Se expide por el Rector de la Universidad correspondiente. Este título sería sustituido por el de Diplomado en Turismo, creado por Real Decreto 604/1996, de 15 de abril, que estableció el título oficial universitario de Diplomado en Turismo que obtendrían los estudiantes una vez que las antiguas Escuelas Oficiales de Turismo se incorporaran definitivamente en las Universidades. Actualmente, de conformidad con el nuevo plan de estudios, ha quedado aprobado el título de Graduado en Turismo, adaptado al Espacio Europeo de Educación Superior. El Grado de la Universidad Complutense fue aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de octubre de 2009, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos.

2. La enseñanza de los directores de establecimientos de empresas turísticas

Las normas turísticas estatales y autonómicas articulan en relación con el personal que ha de prestar sus servicios en las empresas y

establecimientos turísticos ciertas exigencias en relación con su capacitación profesional y títulos académicos. La Administración turística se reserva reglamentariamente la potestad de control sobre los profesionales turísticos así como sobre sus circunstancias laborales en el ámbito de la empresa turística.

El Director normalmente será el responsable de la empresa turística y será la persona a la que se podrá exigir responsabilidad en primera instancia. Las diferentes regulaciones exigen la comunicación o notificación a la Administración turística de las modificaciones de nombramientos de directores, su cese y demás circunstancias laborales, incidiendo e interviniendo administrativamente en la naturaleza laboral que normalmente tendrá la relación contractual entre la empresa turística y su Director.

3. Los guías turísticos

Para ser guía turístico es necesaria la obtención de una habilitación. Se trata de un control administrativo de naturaleza idéntica al de la autorización. Por consiguiente, se mantiene el control administrativo previo para el ejercicio de esta actividad con la nueva normativa que implementa la Directiva Servicios. Se obtiene tras la superación de unos exámenes de conocimientos teóricos y pruebas de idiomas. Algunas Comunidades autónomas contemplan la inscripción automática de los Guías habilitados en un Registro Oficial.

Para obtener la habilitación preceptiva se exige cumplir con determinados requisitos mínimos. Son los siguientes:

- a) Poseer la nacionalidad de algún Estado miembro de la UE o asociado al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. **Estos ciudadanos, en términos generales, para ejercer como guías turísticos, una vez habilitados, previamente a su primer desplazamiento¹¹, deberán realizar una declaración responsable a la Administración autónoma en la que den**

¹¹ Artículo 13 del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado

constancia del cumplimiento de los requisitos legales exigidos y de que están en posesión de una habilitación de su país de origen para el ejercicio de esta actividad.

No obstante, algunas Comunidades autónomas, como Baleares, establecen que la autoridad competente podrá exigir a la persona solicitante la realización de un período de prácticas de tres años como máximo o la previa superación de una prueba de aptitud, así como acreditar el conocimiento de la lengua castellana y catalana, en base al art. 71 del Real Decreto 1837/2008.

Las personas que sean guías de turismo habilitadas por otras Comunidades Autónomas podrán desarrollar libremente la actividad en Andalucía sin necesidad de presentar documentación o comunicación alguna ni someterse al cumplimiento de requisitos adicionales (art. 54.3 Ley de Turismo de Andalucía).

Por el contrario, en el Principado de Asturias quienes ejercen la actividad de guías de turismo en posesión de habilitaciones expedidas por otras Comunidades Autónomas u Organismos Oficiales de otros Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, podrán obtener el reconocimiento profesional de su habilitación para ejercer como guías de turismo del Principado de Asturias, mediante solicitud dirigida a quien ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de turismo, acompañada de documentación acreditativa de la personalidad del solicitante, de la habilitación cuyo reconocimiento profesional se pretende, de la normativa al amparo de la cual se hubiera alcanzado, documentación justificativa del conocimiento del castellano, y además de un segundo idioma extranjero, así como titulación académica y currículum del solicitante (art. 7 Decreto 59/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Guía de turismo de Asturias). Por tanto, en Asturias, independientemente de la procedencia autonómica o de otro país de la UE se requerirá solicitar el reconocimiento profesional de la habilitación que se tenga para ejercer de guía turístico.

Los **ciudadanos extranjeros** podrán habilitarse según la normativa autonómica siempre que dispongan de permiso de trabajo y/o residencia;

b) Ser mayor de edad;

c) Poseer el título de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas o Técnico Superior en Información y Comercialización Turística o grado académico al menos de diplomado universitario y superar determinadas pruebas de aptitud. Se prevé la entrega al habilitado de un carné o credencial en el que debe constar su número de orden, datos personales y el idioma cuyos conocimientos hayan acreditado.

Este carné se ha de exhibir de modo visible durante la prestación de sus servicios. La actividad propia de los guías turísticos suele ser la prestación, de manera habitual y retribuida, de servicios de información en materia cultural, artística, histórica, natural y geográfica a quienes realicen visitas colectivas a los bienes integrantes del patrimonio histórico de cada comunidad autónoma. En general, la habilitación como guía turístico permitirá la prestación de este servicio de información turística en relación con los recursos turísticos naturales, culturales y patrimoniales.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la normativa de los guías de turismo ha quedado afectada, como en el resto de Comunidades autónomas, por la Directiva Servicios, transpuesta en este caso por la Ley 8/2009, de 21 diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña (art. 20 bis de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid). En virtud de esta reforma, los guías turísticos habilitados pasan a denominarse guías oficiales de turismo. Esta actividad se ha liberalizado eliminándose su exclusividad en las visitas a los bienes integrantes del patrimonio histórico-artístico y cultural ubicados en el territorio regional.

La Comunidad de Madrid, en colaboración con las Asociaciones Profesionales de Guías de Turismo, establecerá las pruebas necesarias que permitan acreditar el conocimiento de idiomas y de las materias oportunas para la obtención de la condición de Guías Oficiales de Turismo de la Comunidad de Madrid. La Comunidad de Madrid velará por la prestación de un servicio de información turística de calidad, para lo cual desarrollará acciones de formación y perfeccionamiento de los profesionales, promocionará su actividad y fomentará la firma de acuerdos con instituciones públicas y privadas para facilitar el ejercicio profesional de este colectivo.

El art. 20 bis LTCM se desarrolla reglamentariamente por el Decreto 18/2017, de 7 de febrero, por el que se regula la actividad de guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid. Según el art. 2, “tiene la

consideración de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid la persona física que, habiendo superado las pruebas de acceso para la obtención de la credencial de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid, presta de manera profesional, habitual y retribuida, los servicios de información, asistencia y acompañamiento en materia cultural, artística, histórica y geográfica, a quienes visitan los bienes integrantes del patrimonio histórico artístico, natural y medioambiental que se encuentran dentro de los límites geográficos de la Comunidad de Madrid”.

En base a la liberalización establecida en el artículo 20.bis.1 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, los guías de turismo procedentes de otras Comunidades Autónomas o Estados Miembros de la Unión Europea, podrán ejercer libremente la actividad turístico-informativa en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, ***no podrán ostentar o utilizar la credencial de guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid, salvo en el caso de que previamente hayan superado las pruebas de acceso a dicho colectivo.***

Los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid tienen las siguientes obligaciones:

- a) Informar en todo momento con objetividad, veracidad y diligencia, proporcionando la atención y asistencia debida a los usuarios.
- b) Informar en el idioma acordado por el propio guía oficial de turismo y los usuarios.
- c) Cumplir totalmente el programa de visita acordado a los lugares pactados y por el tiempo de duración acordado.
- d) Informar a los usuarios, antes de la contratación del servicio, del precio que le será aplicado, con detalle de los conceptos que lo integran.
- e) Exhibir durante la prestación del servicio, la credencial expedida por la Dirección General competente en materia de turismo, en la que figurarán sus datos personales, una fotografía y los idiomas para los que han sido acreditados.
- f) Cualquier otra obligación que venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias, con especial referencia a las normas tributarias, mercantiles, de consumo, de accesibilidad y demás normas que les sean de general aplicación.

Asimismo, los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid, tienen los siguientes derechos:

- a) Al reconocimiento oficial de la capacitación necesaria para ejercer la actividad de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid mediante la prestación de un servicio de información turística de calidad.
- b) A participar en acciones de formación y perfeccionamiento profesionales.
- c) A la promoción y fomento de su actividad por parte de la Comunidad de Madrid, mediante la firma de acuerdos entre instituciones públicas y privadas.
- d) A obtener, una contraprestación económica por la prestación del servicio de información turística, en los términos y plazos pactados con los usuarios turísticos.
- e) Cualquier otro derecho que se recoja en disposiciones legales o reglamentarias.

El reconocimiento de estos derechos no es aplicable a los guías de turismo procedentes de otras Comunidades Autónomas o Estados Miembros de la Unión Europea.

Guía de estudio 5.- Los alojamientos turísticos

I. CONCEPTO, CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO. II. LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS. III. LOS ESTABLECIMIENTOS DE TURISMO RURAL: CONCEPTO, CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO.

I. CONCEPTO, CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

* Se estudian los establecimientos hoteleros y sus diferentes modalidades.

1. Ordenación general de los establecimientos turísticos

Los alojamientos turísticos, al igual que el resto de establecimientos turísticos, cualesquiera que sea su modalidad y categoría están obligados a comunicar a la Dirección General competente en materia de turismo, el inicio de su actividad, o cualquier modificación que afecte a la declaración inicial, a través de una declaración responsable (art. 21.1 LTCM).

Se entiende por declaración responsable el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad. La Dirección General competente en materia de turismo efectuará, en cualquier momento, la comprobación del contenido de la declaración responsable (art. 21.2 LTCM). La falsedad comprobada del contenido de la declaración responsable será objeto de sanción, calificándose la infracción como leve, grave o muy grave, dependiendo de su naturaleza, conforme a lo dispuesto en el título IV de la LTCM, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil que de tal hecho se pudiese derivar (art. 21.3 LTCM).

Las empresas de alojamiento podrán inscribirse voluntariamente en el Registro General de Empresas y Actividades Turísticas. El Registro es público y gratuito. Téngase en cuenta que el registro los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid se realiza una vez presentada la declaración responsable (arts. 11.3 y 17.5 del Decreto 79/2014, de 10 de julio, de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid). A efectos estadísticos, de promoción y de constancia de establecimientos en funcionamiento, la Dirección General competente en materia de turismo, una vez presentada y comprobada la exactitud de los datos reflejados en la declaración responsable, elaborará listados de aquellas empresas cuyas modalidades estén contempladas en la LTCM. La Dirección General competente en materia de turismo podrá consultar en los términos previstos en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva Servicios), los registros en los que estén inscritos los prestadores de servicios de otros Estados

miembros de la Unión Europea que ejerzan su actividad en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (art. 23 LTCM).

2. Concepto de alojamiento turístico

Los alojamientos turísticos son los establecimientos de turismo que a cambio de un precio ofrecen alojamiento como servicio principal. La Ley madrileña de turismo define a los alojamientos de turismo como los establecimientos que presten servicios de hospedaje al público mediante precio, de forma profesional y habitual, bien sea de modo permanente o temporal, con o sin prestación de servicios complementarios. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley madrileña, las actividades de alojamiento que tengan fines institucionales, laborales, o se desarrollen en el marco de programas de la Administración dirigidos a la infancia y a la juventud.

1. Clasificación y régimen jurídico de los alojamientos turísticos

Los alojamientos turísticos se regulan en la Ley de Turismo de la correspondiente Comunidad autónoma sin perjuicio del desarrollo reglamentario que se realice de las mismas. En Madrid, el régimen jurídico básico de los alojamientos turísticos se establece en los artículos 21 y siguientes de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid. Los alojamientos turísticos previstos por la Ley madrileña son los siguientes: - Los establecimientos hoteleros. - Los apartamentos turísticos. - Los campamentos de turismo. - Los establecimientos de turismo rural. - Cualquier otra modalidad que se pueda determinar reglamentariamente.

II. LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS

La Ley madrileña distingue los siguientes establecimientos hoteleros:

- Los establecimientos hoteleros propiamente dichos (es decir, los hoteles).
- Los hoteles apartamentos.
- Las pensiones

- Los hostales.
- Las casas de huéspedes.

Los **establecimientos hoteleros propiamente dichos** son aquellas instalaciones que destinadas al alojamiento turístico, ocupan la totalidad de un edificio o parte independizada del mismo constituyendo sus dependencias un todo homogéneo con entradas, ascensores y escaleras de uso exclusivo y reúnen los requisitos técnicos mínimos que reglamentariamente se establezcan. Los establecimientos hoteleros podrán disponer de otros servicios complementarios, como los de restauración que, a elección del interesado podrán o no tener acceso directo desde la vía pública.

Los **hoteles apartamentos** son los establecimientos hoteleros que, además de reunir las características anteriores, por sus estructuras y servicios dispongan de las instalaciones adecuadas para la elaboración, conservación y consumo de alimentos dentro de cada unidad de alojamiento.

Las **pensiones** son los establecimientos que, ofreciendo alojamiento en habitaciones, con o sin comedor u otros servicios complementarios, por sus estructuras y características no alcanzan los niveles exigidos para los hoteles. Los hostales son pensiones que tengan más de 20 plazas de alojamiento y un mínimo de 10 habitaciones. Se pueden denominar hostales o pensiones.

Las **casas de huéspedes** son alojamientos, con o sin comedor, que ofrecen servicios elementales, sin alcanzar los niveles necesarios para ser clasificados con estrellas. Se consideran pensiones con la denominación específica de casas de huéspedes. La regulación de la LTCM a este respecto se desarrolla por el Decreto madrileño 159/2003, de 10 de julio, de ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid.

La normativa de otras Comunidades Autónomas, como la de Andalucía, prevé otras figuras destacadas de alojamiento hotelero como el **condohotel**, también denominado **establecimiento en régimen de propiedad horizontal**.

El profesor Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ los ha definido como “aquel edificio destinado a alojamiento hotelero cuya propiedad está dividida horizontalmente, y en el que sus propietarios ceden contractualmente la gestión a un solo operador a cambio de una contraprestación económica, con la posibilidad además de utilizar su propiedad de forma privativa durante un periodo de tiempo determinado al año”. Los particulares adquieren la propiedad sobre una o varias porciones del establecimiento de alojamiento turístico susceptibles de explotación económica –que reciben el nombre de unidades de alojamiento– y la titularidad conjunta de los elementos comunes del inmueble. A continuación, acuerdan que un operador privado, mediante un contrato de gestión hotelera, se encargue de la explotación de la unidad o unidades de alojamiento de su propiedad, de forma que ambos – propietario y gestor– obtienen una rentabilidad económica. El reparto de los beneficios debe quedar reflejado en el contrato de gestión hotelera. El acuerdo puede incluir que el propietario utilice personalmente alguna de sus unidades de alojamiento durante un tiempo determinado como un huésped más¹².

Dos principios rigen esta modalidad de alojamiento: el **principio de unidad de explotación**, que supone que el establecimiento sólo podrá ser explotado por el gestor encargado, sobre el que recae la responsabilidad administrativa de su funcionamiento (art. 41.1 Ley de Turismo de Andalucía). Y el **principio de uso turístico exclusivo**, de modo que no podrá destinarse total o parcialmente a otros usos, como el residencial (art. 42.3 Ley de Turismo de Andalucía). Para la puesta en funcionamiento, se requerirá la presentación de una declaración responsable y la Administración lo inscribirá de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía.

III. LOS ESTABLECIMIENTOS DE TURISMO RURAL: CONCEPTO, CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

1. Concepto y régimen jurídico aplicable

¹² Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ, “La propiedad plural de los establecimientos de alojamiento turístico: la figura del condo-hotel en la legislación autonómica”, *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 16-4, 2018, 1005 y ss.

La LTCM define los alojamientos de turismo rural como aquellas instalaciones situadas en el medio rural que, con características singulares, se destinan al alojamiento turístico de forma habitual, mediante precio. Lo establecido por la LTCM es desarrollado a través del Decreto 117/2005, de 20 de octubre, de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid. Este Decreto amplía los establecimientos de turismo rural a los cascos urbanos de municipios de menos de 15.000 habitantes. No obstante, también se establece que excepcionalmente el uso de dicha calificación se podrá extender a otros municipios cuando, a juicio de la Dirección General de Turismo, la oferta de alojamiento sea insuficiente, o las características y ubicación de los edificios, sus instalaciones o servicios prestados así lo aconsejen. El Decreto prevé tres modalidades de alojamientos de turismo rural para la Comunidad de Madrid: - Los Hoteles Rurales. - Las Casas Rurales. - Los Apartamentos de Turismo Rural.

2. Modalidades y régimen jurídico aplicable

Los Hoteles Rurales (art. 10 Decreto) son los establecimientos comerciales abiertos al público que, de forma habitual y profesional, prestan alojamiento turístico de carácter temporal, mediante precio, con o sin otros servicios de carácter complementario. Los hoteles rurales contarán con un mínimo de dos habitaciones o cuatro plazas y un máximo de 50 habitaciones o 100 plazas. Las Casas Rurales son los edificios independientes de arquitectura tradicional que ofertan servicios de alojamiento, con o sin servicio de comidas, mediante precio (art. 11 Decreto). Los Apartamentos de Turismo Rural son las unidades de alojamiento complejas, integradas en edificios de uso exclusivo, dotadas de instalaciones y servicios suficientes para la elaboración y conservación de alimentos, destinados de forma habitual al alojamiento turístico ocasional sin carácter de residencia permanente, mediante precio, y bajo el principio de unidad de explotación empresarial. De acuerdo con el artículo 21.1. LTCM, estos establecimientos requieren una declaración responsable para el inicio de su actividad

Guía de estudio 6.- Los alojamientos extrahoteleros

I. LOS APARTAMENTOS TURÍSTICOS. II. LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO. III. OTROS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS: LOS ALBERGUES TURÍSTICOS

I. LOS APARTAMENTOS TURÍSTICOS

Los apartamentos turísticos se definen en virtud de diferentes notas como su carácter turístico, empresarial o habitual en el sector de la actividad de alojamiento. El régimen jurídico de los apartamentos turísticos lo encontramos en la normativa de la respectiva Comunidad autónoma. La **LTCM** los define en su **artículo 27** como los inmuebles

integrados por unidades de alojamiento complejas, dotadas de instalaciones y servicios, destinados de forma habitual al alojamiento turístico ocasional sin carácter de residencia permanente, mediante precio y bajo el principio de unidad de explotación empresarial.

Esta disposición se ha desarrollado reglamentariamente a través del *Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid*. En la normativa autonómica, en general, se definen los apartamentos turísticos como los bloques o conjuntos de villas, chalés y similares que sean ofrecidos empresarialmente en alquiler, de modo habitual, debidamente dotados de mobiliario, instalaciones, servicios y equipo para su inmediata ocupación, por motivos vacacionales o turísticos. Las categorías pueden ser de lujo, primera, segunda y tercera representados en llaves (cuatro, tres, dos o una llave).

Se requerirá una declaración responsable para el inicio de la actividad de estos establecimientos, así como sus posteriores modificaciones (cambios de titular, cese de actividad, etc.). En la declaración responsable el titular de la empresa deberá hacer constar:

- Que el Establecimiento cumple con los requisitos establecidos en las normas aplicables.
- Que comunicará los ceses de actividad, cambios de denominación o cualquier otra modificación de los datos contenidos en la Declaración inicial a la Dirección General de Turismo de la Comunidad de Madrid.
- Que cuenta con los preceptivos permisos y licencias exigibles por otras Administraciones y Organismos Públicos. La inscripción de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico en el Registro de Empresas Turísticas de la Dirección General competente en materia de turismo se efectuará una vez presentada la declaración responsable de inicio de actividad, sin perjuicio de otras autorizaciones o licencias, debiendo constar en toda forma de publicidad el número de referencia de su inscripción en el citado Registro.

El Decreto define lo que debe entenderse por **apartamento turístico y vivienda de uso turístico** en la Comunidad de Madrid (**artículo 2**):

Apartamento turístico: Se consideran apartamentos turísticos los inmuebles integrados por unidades de alojamiento complejas, dotadas de instalaciones, equipamiento y servicios en condiciones de ocupación inmediata, destinados de forma habitual al alojamiento turístico ocasional, sin carácter de residencia permanente, mediante precio.

Vivienda de uso turístico: Tienen la consideración de viviendas de uso turístico aquellos pisos, apartamentos o casas que, amueblados y equipados en condiciones de uso inmediato, son comercializados y promocionados en canales de oferta turística, para ser cedidos en su totalidad, por su propietario a terceros, con fines de alojamiento turístico y a cambio de un precio.

En el caso del municipio de Madrid, que en los últimos años ha experimentado una fuerte presión turística en los barrios del distrito Centro, se ha aprobado el Plan Especial para la regulación de uso terciario en su clase de Hospedaje (PEH). Este Plan tiene un doble objetivo: a) preservar el uso residencial del centro urbano, frenando la conversión de viviendas del centro en alojamientos turísticos de carácter temporal; y b) promover que la actividad del hospedaje se extienda a otras zonas de la ciudad, redistribuyendo la actividad económica, descargando la concentración del distrito Centro.

Los nuevos alojamientos turísticos que compartan edificio con otras viviendas de uso residencial deberán constar de un acceso independiente.

El Plan se divide en tres zonas o anillos. En los edificios de uso residencial de las dos primeras, correspondientes al distrito Centro, el distrito de Chamberí completo y parte de los distritos de Chamartín, Salamanca, Retiro, Arganzuela y Moncloa-Aravaca, en los que se pretenda obtener una licencia de uso de hospedaje para una parte del mismo, deberá existir un acceso independiente a los alojamientos turísticos. Esto es, no podrán utilizar puertas de entrada, portales o ascensores comunes a las viviendas.

II. LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO

1. Concepto y clasificación

El empresario que desee poner en funcionamiento un campamento de turismo deberá realizar una declaración responsable acerca del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Las normas autonómicas que ordenan los campamentos de turismo se refieren a dos clases de campamentos de turismo:

- Los campamentos de turismo públicos;
- Los campamentos de turismo privados.

El criterio para distinguir los campamentos públicos y privados es el criterio del usuario turístico. En unos casos podrán hacer uso de las instalaciones el público en general y en el caso de los privados podrán hacer uso de las instalaciones determinados miembros asociados. Pueden definirse los campamentos de turismo como los terrenos delimitados y acondicionados para facilitar la vida al aire libre, en los que se pernocta en tienda de campaña, en remolque habitable o cualquier elemento similar.

Quedan excluidas de esta modalidad alojativa determinadas fórmulas especificadas por la legislación en particular. Normalmente estas exclusiones se refieren a los supuestos en que se contrate el alojamiento por tiempo superior a seis meses, cualquiera que fuera la modalidad del contrato celebrado, así como los alojamientos en campamentos juveniles, albergues, centros y colonias de vacaciones escolares que se regulan por sus normas específicas y, en general, cualquier establecimiento similar en el que la prestación del servicio de alojamiento turístico se realice de manera ocasional y sin ánimo de lucro.

Por otra parte, todas las legislaciones recogen prohibiciones específicas en cuanto a la posibilidad de establecer campamentos. Normalmente se prohíbe instalar un campamento en terrenos situados en lechos secos de ríos y en los susceptibles de ser inundados; los insalubres o peligrosos; en un radio inferior a determinados metros de los lugares de captación de aguas potables para el abastecimiento de poblaciones; a menos de determinados metros de monumentos o conjuntos histórico-artísticos legalmente declarados; en las proximidades de industrias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con la normativa medioambiental y, en general, en aquellos lugares que, por exigencias de interés público, estén afectados por prohibiciones o limitaciones o

por servidumbres públicas establecidas expresamente mediante disposiciones legales o reglamentarias.

La LTCM los prevé en su artículo 28, norma desarrollada reglamentariamente por el Decreto 3/1993, de 28 de enero, que exige autorización de la Dirección General de Turismo para la instalación de campamentos, sin perjuicio de las autorizaciones que se puedan exigir por la normativa urbanística o sectorial (art. 6).

Práctica: análisis normativo

Lea con atención el artículo 21 de la Ley de Turismo de la Comunidad de Madrid. A continuación, lea, asimismo, atentamente el artículo 6 del Decreto del Gobierno de Madrid, sobre campamentos de turismo. Identifique el objeto de cada norma. ¿Contempla alguna contradicción? En caso de conflicto, ¿qué norma debe prevalecer? ¿Por qué?

III. OTROS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS: LOS ALBERGUES TURÍSTICOS

Son albergues turísticos los establecimientos que ofrezcan mediante contraprestación económica, servicios de alojamiento con desayuno, principalmente en habitaciones colectivas, con o sin otros servicios. Se contemplan en la normativa de alguna Comunidad autónoma. Es el caso de Extremadura.

Quedan excluidos del concepto de albergue turístico:

- a) Los establecimientos dedicados a alojamiento en habitaciones colectivas por motivos escolares, docentes o sociales.
- b) Los albergues de peregrinos y los alojamientos en habitaciones múltiples cuando se preste el servicio sin contraprestación económica.
- c) Los albergues e instalaciones de alojamientos juveniles que se regirán por su normativa específica.
- d) Los establecimientos de titularidad de las Administraciones Públicas ubicados en instalaciones dedicadas a actividades de ocio y tiempo libre y hospedaje de peregrinos.

Guía de estudio 7.- Los establecimientos de restauración

1. Regulación y concepto legal

En la Comunidad de Madrid la actividad de restauración se prevé en la Sección 3ª, del Capítulo II, del Título II de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Turismo de la Comunidad de Madrid. Se define la actividad de restauración en el artículo 33 como la actividad ejercida en aquellos establecimientos abiertos al público dedicados a servir profesional y habitualmente, de modo permanente o temporal, mediante precio, comidas y/o bebidas, preferentemente para su consumo en el mismo local. Asimismo quedan sujetas a lo previsto en

la Ley las empresas que ejercen la actividad de restauración mediante la elaboración de comidas para su consumo fuera del establecimiento elaborador. Algunas Comunidades autónomas prevén la posibilidad de que las empresas de restauración presten otros servicios complementarios. Es el caso de la Ley de Cantabria (art. 15.4) Además, junto a estas normas generales referidas a la restauración, muchas otras regulan de forma fraccionada aspectos específicos referidos a los menús, las cartas, los precios o los horarios de apertura y cierre. Para abrir un establecimiento de restauración en la Comunidad de Madrid, se requerirá la presentación de una declaración responsable (art. 21 LTCM).

2. Excepciones al ámbito de aplicación de la normativa sobre restauración

Normalmente, se excluyen del ámbito de aplicación de la normativa sobre restauración los comedores de centros educativos, asistenciales, los comedores de empresas, etc. Es el caso de la Ley madrileña que excluye en su art. 33.2 la restauración social colectiva, entendida como prestación de servicios de restauración en comedores de carácter asistencial, institucional, social, laboral y en cualesquiera otros destinados a contingentes particulares y no al público en general.

3. Clases de empresas de restauración

La Ley madrileña establece las siguientes modalidades de establecimientos de restauración (art. 34):

- Restaurantes.
- Cafeterías.
- Bares y similares.
- Establecimientos de elaboración de comidas para su consumo fuera de los mismos.

El incumplimiento de la normativa turística implicará la posible apertura del correspondiente expediente disciplinario, de acuerdo con el régimen de infracciones y sanciones que establece la Ley.

Guía de estudio 8.- Otros establecimientos de ocio y turismo

I.INTRODUCCIÓN. II. LOS BALNEARIOS. III. LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS. IV. LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS. V. LOS JUEGOS DE AZAR. VI. LOS PARQUES TEMÁTICOS Y ACUÁTICOS. VII. LAS ESTACIONES DE ESQUÍ. VIII. EL TURISMO DE AVENTURA.

I. INTRODUCCIÓN

La oferta turística complementaria puede definirse como la ejercida por empresas que se dedican a prestar servicios especializados de contenido cultural, deportivo, recreativo, de turismo activo, comercial, de transporte, de organización y consultoría o similares, empresas que con su actividad contribuyen a la diversificación de la oferta y desarrollo del turismo. Así se establece por el art. 35 de la LTCM.

Las empresas turísticas complementarias que deseen acceder a los beneficios y ayudas económicas previstas en los planes de promoción y fomento del turismo, deberán inscribirse en el Registro General de Empresas y Entidades Turísticas.

II. LOS BALNEARIOS

Algunas Comunidades Autónomas regulan esta modalidad de ocio que puede implicar una destacada herramienta en la diversificación de la oferta turística, contribuyendo, de esta manera, a la calidad del turismo a través de la variedad de los productos ofertados.

La Comunidad autónoma de Aragón es una de las que contemplan expresamente esta modalidad de ocio en su Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón (art. 52). Son definidos como complejos turísticos que cuentan con instalaciones de alojamiento hotelero y con un manantial de aguas mineromedicinales declaradas de utilidad pública y utilizan estos y otros medios físicos naturales con fines terapéuticos de reposo o similares.

Se ha suprimido la exigencia de autorización, siendo simplemente necesaria una declaración responsable para su puesta en funcionamiento, debiendo la Administración realizar las comprobaciones oportunas en un plazo no superior a tres meses (***Decreto 14/2018, de 23 de enero, por el que se regulan los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón***).

Los balnearios que utilicen aguas minero-medicinales o termales con fines terapéuticos tendrán carácter de centros sanitarios. En los aspectos médicos y en las prestaciones hidrológicas y balneoterápicas, deberán ajustarse a lo prescrito por las disposiciones aplicables en materia sanitaria (art. 52.3 LGT Aragón).

Desde una perspectiva histórica no hay que olvidar que los balnearios han constituido un destacado motivo de desplazamiento desde tiempos remotos. Precisamente en Egipto y Grecia, así como en otros lugares, como Inglaterra, en la Época Romana los romanos ya desarrollarían el turismo de salud mediante la construcción de baños termales. De ahí la denominación de la ciudad inglesa de Bath.

II. LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

1. Aplicación del Derecho estatal

Los aspectos y exigencias administrativas más importantes en relación con este tipo de actividades y establecimientos van más allá de lo estrictamente turístico. Sus normas reguladoras atenderán a la protección de múltiples intereses.

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, contempla el régimen de intervención de las autoridades competentes en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas y de las entidades locales en lo que se refiere a su normal desarrollo (Exposición de Motivos de la LO 4/2015). Las disposiciones de esta Ley son aplicables en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias que, en su caso, hayan asumido las comunidades autónomas en el marco de la Constitución, de los estatutos de autonomía y de la legislación del Estado en materia de seguridad pública (art. 2.1. LO 4/2015). En particular, quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Ley las prescripciones que tienen por objeto velar por el buen orden de los espectáculos y la protección de las personas y bienes a través de una acción administrativa ordinaria, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que ésta se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo (art. 2.2. LO 4/2015).

Corresponde al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior y de los demás órganos y autoridades competentes y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, la preparación, dirección y ejecución de la política en relación con la administración general de la seguridad ciudadana, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras administraciones públicas en dicha materia (art. 5.1. LO 4/2015)

Las autoridades y órganos competentes en materia de seguridad ciudadana, en el ámbito de la Administración General del Estado, son:

- a) El Ministro del Interior;
- b) El Secretario de Estado de Seguridad;

- c) Los titulares de los órganos directivos del Ministerio del Interior que tengan atribuida tal condición, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias;
- d) Los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla;
- e) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y los Directores Insulares (son los representantes del Gobierno en las provincias y en las islas, respectivamente).

Son también autoridades y órganos competentes, a los efectos de la LO 4/2015, los correspondientes de las **comunidades autónomas** que hayan asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y cuenten con un cuerpo de policía propio.

Las **autoridades de las Ciudades de Ceuta y Melilla** y las **autoridades locales** ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas.

Según el artículo 27.1 de la LO 4/2015, el Estado podrá dictar normas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas.

Las autoridades mencionadas en el antedicho art. 5 LO 4/2015 *adoptarán*, según el artículo 27.2, las medidas necesarias para preservar la pacífica celebración de espectáculos públicos. Queda claro, por tanto, el mandato de adopción de las medidas necesarias que deban adoptarse con carácter preventivo para garantizar que el espectáculo llega a buen puerto sin que se den incidentes. Continúa dicho precepto indicando que, en particular, *podrán* prohibir y, en caso de estar celebrándose, suspender los espectáculos y actividades recreativas cuando exista un peligro cierto para personas y bienes, o acaecieran o se previeran graves alteraciones de la seguridad ciudadana. Esto quiere decir que, en función de las circunstancias concretas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, coordinadas por las administraciones competentes, deberán valorar la decisión de prohibir e incluso suspender el espectáculo, en caso de estar en marcha, siempre en aras a lo que mejor aconseje el mantenimiento del orden público y la seguridad e integridad de las personas.

La LO remite a la normativa específica en la determinación de los supuestos en los que los delegados de la autoridad deban estar presentes en la celebración de los espectáculos y actividades recreativas, los cuales podrán proceder, previo aviso a los organizadores, a la suspensión de los mismos por razones de máxima urgencia en los supuestos en los que se considere la prohibición o suspensión de un espectáculo. (art. 27.3 LO 4/2015).

2. La Ley 17/1997, de 4 julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid

2.1. Concepto, prohibiciones y clases.

Aparte de la normativa estatal en materia de seguridad ciudadana, las Comunidades autónomas podrán legislar en esta materia, en el ámbito de su competencia.

En la Comunidad de Madrid es aplicable el régimen jurídico previsto en la ***Ley 17/1997, de 4 julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas***. Esta Ley dice que los espectáculos públicos son aquellos que, de forma habitual o esporádica, se organicen con el fin de congregar al público en general para presenciar actividades, representaciones o exhibiciones de naturaleza artística, cultural o deportiva.

Pueden tener o no fines lucrativos. Sus titulares pueden ser entidades públicas, o personas físicas o jurídicas privadas. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley las actividades privadas, de carácter familiar o educativo que no estén abiertas a la pública concurrencia.

La Ley prohíbe los siguientes espectáculos y actividades recreativas (art. 5):

- Los que sean constitutivos de delito.
- Los que inciten o fomenten la violencia, el racismo, la xenofobia y cualquier otra forma de discriminación o que atenten contra la dignidad humana.
- Los que impliquen crueldad o maltrato para los animales, puedan ocasionarles sufrimientos o hacerles objeto de tratamientos antinaturales.

https://www.elplural.com/politica/fracasa-el-acto-de-nazis-en-madrid-para-homenajear-a-hitler-en-su-aniversario_58908102

<https://www.20minutos.es/noticia/1791566/0/hoteles/cancelan/homenaje-hitler/>

No se entiende incluida en la prohibición la fiesta de los toros así como los encierros y demás espectáculos taurinos en los términos establecidos por su normativa específica (art. 5).

Son espectáculos públicos, por ejemplo, los deportivos, el cine, el teatro, el circo, los desfiles en vía pública, conciertos, plazas de toros, etc.

A la luz de estas prohibiciones, ¿se debería autorizar un local en el que se desarrolla un juego que consiste en “jugar a matar” de una manera ficticia? Al respecto, el caso “**OMEGA**”, sustanciado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=49221&doclang=ES>

Por otro lado, ¿se debe considerar la prohibición o suspensión de un cortometraje que ofrece una visión del éxtasis de Santa Teresa mostrándola en un comportamiento sexual con Jesucristo? Al respecto, la **Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Wingrove c. el Reino Unido*, de 25 de noviembre de 1996**, en relación con el cortometraje de Nigel Wingrove, “Visions of Ecstasy”. Puede visionarse en:

<https://www.youtube.com/watch?v=RwMgEjfJzzU&t=12s>

<https://www.youtube.com/watch?v=QC98HABm5p4>

En este ámbito hay que tener en cuenta sin falta la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la colisión entre los derechos humanos a la libertad de expresión (por ejemplo, la libertad de expresión artística) y a libertad religiosa (la protección de los sentimientos religiosos de los demás), ambos derechos de igual nivel de protección, se deberá analizar si ***el contenido de la obra trata de defender una idea de interés general***. Si es así (la obra pretende defender una idea de interés general o fomentar un debate al respecto), aunque la obra o espectáculo ofenda, choque o moleste, deberá prevalecer la defensa de la libertad de expresión frente a la libertad religiosa. En cambio, cuando la obra o espectáculo tiene como única finalidad la burla, ofensa o ridiculización de los sentimientos religiosos, sin que se trate de defender idea de interés general alguna, debe prevalecer la libertad religiosa, de modo que la libertad de expresión deberá ceder.

Aparte de la pionera sentencia *Wingrove c. el Reino Unido*, también son de interés en este sentido las sentencias ***Vereinigung Bildender Künstler c. Austria*, de 25 de enero de 2007**, o la sentencia ***Soulas y otros c. Francia*, de 10 de julio de 2007**, entre otras. Puede encontrarse una nota a ambas sentencias en:

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=624&IDA=26519>

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=665&IDA=27273>

Véase también la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *M'bala M'bala c. Francia*, de 20 de octubre de 2015, comentada en el siguiente archivo, en el que se ofrece la jurisprudencia del TEDH sobre el discurso del odio:

http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf

Comentada en:

https://www.academia.edu/29466299/ALCANCE_Y_LÍMITES_DE_LA_LIBERTAD_DE_EXPRESIÓN_SEGÚN_EL_TRIBUNAL_EUROPEO_DE_DERECHOS_HUMANOS_RGDA_43_2016_

2.2. Normas referidas a seguridad y salubridad

Los locales y establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, deberán reunir los requisitos y condiciones técnicas que, en orden a garantizar la seguridad del público asistente y la higiene de las instalaciones, así como para evitar molestias a terceros, establezca la normativa vigente. En concreto (art. 6):

- Seguridad para el público asistente, trabajadores, ejecutantes y bienes.
- Condiciones de solidez de las estructuras y de funcionamiento de las instalaciones.
- Prevención y protección de incendios y otros riesgos inherentes a la actividad, facilitando la accesibilidad de los medios de auxilio externo.
- Condiciones de salubridad, higiene y acústica, determinando expresamente las condiciones de insonorización de los locales necesarias para evitar molestias a terceros.
- Protección del entorno urbano y natural, y del medio ambiente, protección tanto del entorno natural como del urbano y del patrimonio histórico, artístico y cultural.
- Condiciones de accesibilidad y disfrute para minusválidos de acuerdo con lo dispuesto en la **Ley 8/1993, de promoción de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas**, y que posibiliten el disfrute real del espectáculo por parte de las personas con diversidad funcional, para lo cual se realizarán las adaptaciones precisas en los locales e instalaciones en el plazo que reglamentariamente se establezca, de acuerdo con dicha Ley.

Los locales y establecimientos deberán tener suscrito contrato de seguro que cubra los riesgos de incendio del local y de responsabilidad civil por daños a los concurrentes y a terceros derivados de las

condiciones del local, de sus instalaciones y servicios, así como de la actividad desarrollada y del personal que preste sus servicios en el mismo.

Igualmente deberán contar con un plan de emergencia según las normas de autoprotección en vigor.

Según el artículo 7, la Comunidad de Madrid debe determinar reglamentariamente los espectáculos, actividades y establecimientos que por su naturaleza, aforo o incidencia en la convivencia ciudadana deberán implantar medidas o servicios de vigilancia, así como las características de los mismos. Únicamente se ha desarrollado esta disposición en lo que se refiere a la prevención de incendios (***Decreto 341/1999, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de prevención de incendios***).

2.3. Requisitos de funcionamiento de locales y establecimientos

La Ley contiene un doble sistema aplicable a los mismos locales. El primero, que podemos denominar el común, es el contemplado en los artículos 8 a 21, que requiere licencia de funcionamiento, como se verá a continuación. El segundo, es el introducido en la Disposición Adicional 9ª por el artículo 8 de la Ley 4/2013¹³, que establece un procedimiento específico para la apertura de establecimientos públicos por parte de creadores culturales, emprendedores, las microempresas y PYMES mediante declaración responsable. Se trata de un procedimiento en el que se permite la opción entre la declaración responsable o la licencia, lo cual ha provocado la opción por parte de los empresarios por la declaración responsable, que no implica controles previos, con todos los problemas que indudablemente puede acarrear en materia de protección de la salud, seguridad o frente a la contaminación acústica, como se puede comprobar de la lectura de la siguiente noticia, que narra los efectos que está teniendo la aplicación de la Ley:

<http://www.elmundo.es/madrid/2016/02/29/56d49cbac2704e22298b45c3.html>

¹³ Ley dictada en plena crisis económica. Momento histórico que condujo a una generalizada legislación en el ámbito del Estado y algunas Comunidades Autónomas, como Madrid, Castilla La Mancha o Baleares, que pretendía una fuerte liberalización y eliminación de barreras administrativas para promover un fuerte desarrollo económico ante la recesión.

En cualquier caso, en primer lugar nos referiremos al “régimen común” y en segundo lugar al nuevo régimen introducido por la DA 9ª.

Los locales y establecimientos regulados en la Ley de Espectáculos necesitarán previamente a su puesta en funcionamiento la oportuna licencia municipal de funcionamiento, sin perjuicio de otras autorizaciones que les fueran exigibles (art. 8.1.)

Constituirá presupuesto indispensable para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento, la previa acreditación del cumplimiento del deber de tener suscrito contrato de seguro que cubra los riesgos de incendio del local y de responsabilidad civil por daños a los concurrentes y a terceros derivados de las condiciones del local, de sus instalaciones y servicios, así como de la actividad desarrollada y del personal que preste sus servicios en el mismo. La cuantía de los seguros se determina por reglamento. (art. 8.1 2º párrafo en relación con el artículo 6)

Los Ayuntamientos deben efectuar una previa comprobación administrativa de que las instalaciones se ajustan al proyecto presentado para la obtención de la oportuna licencia y que, en su caso, las medidas correctoras adoptadas funcionan con eficacia (art. 8.2). Esta comprobación deberá realizarse en el plazo máximo de un mes desde la comunicación a los Ayuntamientos de la finalización de las obras o de las medidas correctoras y se plasmará en una resolución expresa del órgano competente que constituye en el supuesto de ser positiva, la licencia de funcionamiento (art. 8.3). Transcurrido el plazo señalado en el apartado anterior sin que se haya verificado la comprobación, los establecimientos podrán iniciar su actividad previa comunicación al Ayuntamiento de esta circunstancia. Es decir, se contempla el silencio positivo. No obstante, el Ayuntamiento deberá proceder a la comprobación, pudiendo acordar el cierre cuando las instalaciones no se ajusten al proyecto presentado o las medidas correctoras adoptadas no funcionen con eficacia. (art. 8.3 2º párrafo).

Aparte de lo confuso del artículo 8, parece que el espectáculo público podrá dar comienzo sin que la Administración haya otorgado licencia ni,

tan siquiera, que haya dado el visto bueno¹⁴. Además, incluso, se prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos concedan licencias provisionales para el funcionamiento de los locales o establecimientos regulados en esta Ley, en los supuestos en que la comprobación administrativa, a que hace referencia el artículo 8.2, resulte desfavorable *siempre que ello no suponga riesgo para la seguridad de las personas lo que se hará constar en el expediente mediante certificación del técnico competente (!)*. Estas licencias provisionales no podrán tener una vigencia superior a seis meses, prorrogables por causa justificada y a instancia del solicitante por un período igual de tiempo. Transcurrido este plazo, la licencia quedará sin efecto. En cualquier caso, el empresario deberá disponer de los seguros antedichos.

El incumplimiento de los requisitos y condiciones en que fue concedida la licencia de funcionamiento determinará la revocación de la misma previa tramitación de un expediente sumario con audiencia del interesado (art. 8.5).

Será necesaria la obtención previa de nueva licencia de funcionamiento para la modificación de la clase de espectáculo o actividad a que fuera a dedicarse el establecimiento y para la reforma sustancial de los locales o instalaciones. Cualquier otra modificación y los cambios de titularidad deberán ser comunicados a los Ayuntamientos (art. 8.6). La inactividad o cierre, por cualquier causa, de un local o establecimiento durante más de seis meses determinará la suspensión de la vigencia de la licencia de funcionamiento, hasta la comprobación administrativa de que el local cumple las condiciones exigibles. (art. 8.7).

Los Ayuntamientos, excepcionalmente y previo dictamen vinculante del órgano competente de la Comunidad de Madrid, podrán conceder licencias a aquellos locales o edificios, de valor histórico-artístico o interés cultural, que figuren inscritos en el Catálogo de Edificios de Interés Cultural o Valor Histórico-Artístico de la Comunidad de Madrid, que no puedan cumplir la totalidad de los requisitos exigidos en la normativa vigente siempre que se pueda garantizar la debida seguridad del edificio y de las personas mediante las medidas correctoras necesarias, y que se acredite el cumplimiento de la suscripción de los seguros exigidos a los que se ha hecho referencia antes.

¹⁴ En las licencias de funcionamiento se harán constar entre otros datos y, en todo caso: el nombre, denominación, razón social y domicilio de los titulares, el emplazamiento y denominación, aforo máximo permitido y la actividad o espectáculo a que se vaya a dedicar el local conforme al catálogo (art. 8.4).

Como antes se apuntaba, la Ley 4/2013, de 18 de diciembre, introduce un nuevo régimen más laxo, de declaración responsable, que parece que es el que se ha generalizado. Se recoge en La Disposición Adicional 9ª de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

En base a esta nueva regulación, los locales y establecimientos regulados en la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas necesitarán previamente a su puesta en funcionamiento la licencia municipal de funcionamiento o la declaración responsable del solicitante ante el Ayuntamiento, a elección del solicitante, sin perjuicio de otras autorizaciones que le fueran exigibles.

Para desarrollar cualquiera de las actividades contempladas en el ámbito de aplicación de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas podrá a elección del solicitante presentar, ante el Ayuntamiento del municipio de que se trate, una declaración responsable en la que, al menos, se indique la identidad del titular o prestador, ubicación física del establecimiento público, actividad recreativa o espectáculo público ofertado y manifieste bajo su exclusiva responsabilidad que se cumple con todos los requisitos técnicos y administrativos previstos en la normativa vigente para proceder a la apertura del local.

En todo caso, esta declaración responsable se entenderá sin perjuicio de lo que puedan exigir otras legislaciones sectoriales.

Junto a la declaración responsable citada se deberá aportar, como mínimo, la siguiente documentación:

- a) Proyecto de obra y actividad conforme a la normativa vigente firmado por técnico competente y visado, si así procediere, por colegio profesional.
- b) En su caso, copia de la declaración de impacto ambiental o de la resolución sobre la innecesariedad de sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental, si la actividad se corresponde con alguno de los proyectos sometidos a evaluación ambiental.
- c) Asimismo, en el supuesto de la ejecución de obras se presentará certificado final de obras e instalaciones ejecutadas, firmados por técnico competente y visados, en su caso, por el colegio oficial

correspondiente, acreditativo de la realización de las mismas conforme a la licencia. En el supuesto de que la implantación de la actividad no requiera la ejecución de ningún tipo de obras, se acompañará el proyecto o, en su caso, la memoria técnica de la actividad correspondiente.

d) Certificado que acredite la suscripción de un contrato de seguro, en los términos indicados en la presente Ley.

e) Copia del resguardo por el que se certifica el abono de las tasas municipales correspondientes.

El Ayuntamiento, una vez recibida la declaración responsable y la documentación anexa indicada, procederá a registrar de entrada dicha recepción en el mismo día en que ello se produzca, entregando copia al interesado.

El Ayuntamiento inspeccionará el establecimiento para acreditar la adecuación de este y de la actividad del proyecto presentado por el titular o prestador. Esta apertura no exime al Consistorio de efectuar la visita de comprobación.

Se contempla una norma de colaboración y asistencia entre administraciones en el sentido de que los municipios, que por sus circunstancias, no dispongan de equipo técnico suficiente para efectuar la visita de comprobación prevista deberán acogerse al régimen de cooperación y colaboración administrativa con otras Entidades Locales o con la Administración Autonómica para este contenido.

Por reglamento se podrá establecer un procedimiento especial para los establecimientos que se ubiquen dentro del ámbito de actividades declaradas expresamente de interés general, o celebradas en el marco de acontecimientos considerados como tales.

Los Ayuntamientos deberán efectuar la comprobación administrativa de que las instalaciones se ajustan al proyecto presentado para la obtención de la oportuna licencia y de que, en su caso, las medidas correctoras adoptadas funcionan con eficacia. Esta comprobación, según indica la Ley, deberá realizarse en el plazo máximo de un mes desde la comunicación a los Ayuntamientos de la finalización de las obras, o de la finalización de las medidas correctoras o de la realización de la declaración responsable del solicitante, y se deberá plasmar en una

resolución expresa del órgano competente que constituye, en el supuesto de ser positiva, la licencia de funcionamiento.

En resumen, el nuevo sistema viene a instaurar la generalización de la declaración responsable, con una comprobación posterior en un plazo de un mes que, caso de ser positiva, actuaría como licencia de funcionamiento. Habrá que ver si efectivamente se realizan dichas comprobaciones en dicho plazo de un mes o si en realidad se llegan a realizar.

2.4. Requisitos de funcionamiento de instalaciones eventuales y espectáculos y actividades en espacios abiertos y la vía pública

La celebración de espectáculos o actividades recreativas con instalaciones o estructuras eventuales, desmontables o portátiles requerirá la oportuna **licencia municipal**, condicionada al cumplimiento de las condiciones de seguridad, higiene y comodidad. Las instalaciones o estructuras eventuales deberán reunir los requisitos y condiciones de seguridad, higiene y comodidad que, en orden a garantizar la seguridad del público asistente y la higiene de las instalaciones establezca la normativa vigente, de manera equivalente a lo establecido por la Ley de Espectáculos y Actividades recreativas para las instalaciones fijas. Es un requisito indispensable para la concesión de la licencia que el organizador del espectáculo o actividad acredite tener concertado un contrato de seguro que cubra los riesgos de incendio de la instalación y de responsabilidad civil por daños a los concurrentes y a terceros derivados de las condiciones y servicios de las instalaciones y estructuras, así como de la actividad desarrollada y del personal que preste sus servicios en la misma.

La celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas en espacios abiertos requiere la previa obtención de autorización municipal, que se expedirá una vez oídos los vecinos afectados, conforme a la normativa local. Se entiende por espacios abiertos aquellas zonas que, sin tener una estructura definida, se habiliten para realizar una determinada clase de espectáculos o actividades recreativas quedando perfectamente delimitada la zona de los espectadores en relación a aquella donde se desarrolle el espectáculo o actividad recreativa. El otorgamiento de la autorización requerirá, en todo caso, que los organizadores acrediten tener concertado un contrato

de seguro de responsabilidad civil por daños a los concurrentes y a terceros en la cuantía determinada reglamentariamente. Los mismos requisitos se contemplan para los espectáculos o actividades que se desarrollen en la vía pública.

2.5. Autorizaciones autonómicas: supuestos

Será necesaria autorización expresa de la Comunidad de Madrid para la celebración de los espectáculos y actividades siguientes:

- a) Los espectáculos en que se utilicen animales y no estén comprendidos en la prohibición del artículo 5.
- b) Las actividades recreativas o deportivas cuyo desarrollo discurra por más de un término municipal. En sentido contrario, las que se desarrollen en un único término municipal, requerirán autorización municipal, lo que incluye la celebración de fiestas y verbenas populares.
- c) Las actividades relacionadas con casinos, juegos y apuestas.
- d) *Los espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario, entendiéndose por tales aquellos que sean distintos de los que se realizan habitualmente en los locales o establecimientos y que no figuren expresamente autorizados en la correspondiente licencia.*
- e) Los espectáculos y actividades singulares o excepcionales que no estén reglamentados o que por sus características no pudieran acogerse a los reglamentos dictados.

La Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa de Madrid (transposición de la Directiva Servicios en la Comunidad de Madrid) ha introducido un nuevo párrafo al artículo 19 de la Ley 17/1997, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, permitiendo la presentación telemática de solicitudes de autorización a través de la correspondiente aplicación en el portal informático de la Comunidad de Madrid.

Será requisito indispensable para la concesión de la autorización la previa prestación de fianza en la cuantía y forma reglamentariamente establecidas. La fianza estará afecta a las responsabilidades que reglamentariamente se determinen y, en todo caso, al cumplimiento de

las sanciones que pudieran imponerse por razón de la actividad o espectáculo para los que se hubiera constituido.

2.6. Autorizaciones municipales expresas

Será necesaria autorización expresa de los respectivos Ayuntamientos para la celebración de los espectáculos y actividades siguientes:

- a) Las actividades recreativas o deportivas cuyo desarrollo discurra dentro del propio término municipal.
- b) Los espectáculos y actividades recreativas que se realicen en el municipio con motivo de la celebración de fiestas y verbenas populares.

2.7. Horario de apertura y cierre

El horario general de apertura y cierre de los locales y establecimientos a que se refiere la ley se determinará por Orden del Consejero competente en la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. En la citada orden se fijará la antelación con la que los locales y establecimientos deberán estar abiertos antes de que den comienzo los espectáculos.

Los Ayuntamientos, con carácter excepcional, y caso por caso para cada local, establecimiento o actividad que lo solicite, podrán autorizar ampliaciones o reducciones de horarios, en atención a las peculiaridades de las poblaciones, condiciones de insonorización, afluencia turística o duración del espectáculo. Esta disposición ha sido introducida por la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid.

2.7. Prohibición y suspensión de espectáculos y clausura

La Comunidad de Madrid o los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán prohibir o, en el caso de haber comenzado, suspender la celebración de espectáculos o actividades recreativas, en los siguientes casos:

- Los prohibidos por su naturaleza de conformidad con las prohibiciones antes mencionadas. La autoridad que acuerde la prohibición o suspensión pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional competente o del Ministerio Fiscal los que pudieran ser constitutivos de delito.

- Cuando en el desarrollo de los mismos se produzca o se prevea que pueden producirse alteraciones del orden público con peligro para las personas y bienes.
- Cuando exista riesgo grave para la seguridad de personas o bienes o cuando se incumplan gravemente las condiciones sanitarias y de higiene.
- Cuando se celebren en locales o establecimientos que carezcan de las licencias necesarias.
- Cuando carezcan de las autorizaciones preceptivas.

La suspensión de los espectáculos podrá decidirse también por el delegado de la autoridad que asista al mismo, previo aviso a los organizadores, cuando se produzcan graves alteraciones del orden público, o peligre la seguridad de personas o bienes.

La **Comunidad de Madrid** o los **Ayuntamientos**, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán proceder a la clausura de los establecimientos y locales que carezcan de las licencias necesarias con arreglo a la normativa vigente.

Igualmente podrá acordarse el cierre de los locales o establecimientos que cuenten con licencia cuando exista grave riesgo para la seguridad de personas y bienes o para la salubridad pública.

*Todo ello, sin perjuicio de la facultad de la **Administración del Estado** de suspender o prohibir espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas, así como clausurar locales y establecimientos por razones graves de seguridad ciudadana (art. 27.2 Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana).*

IV. LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS

Nuestra Constitución española de 1978 no hace referencia alguna a la Fiesta Nacional a pesar de la enorme importancia económica, social y turística que tiene esta tradición. Según el profesor Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, la organización de los espectáculos taurinos es una manifestación de la libertad de empresa y ésta, de acuerdo con nuestra Constitución, es un derecho constitucional, lo que implica que además

de vincular a todos los poderes públicos sólo podrá regularse su ejercicio a través de una ley.

La competencia en materia de espectáculos taurinos, a pesar de que la Constitución no indica nada expresamente, corresponde a las Comunidades autónomas como derivación de la competencia en materia de turismo, sin perjuicio de que sea aplicable la normativa estatal como derecho supletorio para las Comunidades autónomas que no regulen el tema. Por ello, las Cortes Generales aprobaron la **Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos**, con la finalidad primordial de adecuar la normativa taurina a los nuevos imperativos constitucionales. Los títulos competenciales de que se sirve el Estado son los correspondientes a orden público y seguridad ciudadana, del artículo 149.1.29 y cultura, del 149.2. La regulación de la Ley estatal se centra en las siguientes cuestiones:

- Actualización de las potestades que correspondían a las distintas autoridades administrativas, contemplando la intervención de las autonómicas.
- Establecimiento y regulación de garantías para la efectividad de los derechos de los espectadores y la pureza de la fiesta.
- Delimitación del régimen sancionador.

Un año más tarde se dictó el **Real Decreto 176/1992, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos**, en cuyo art. 2 se reproducía la vocación de aplicación supletoria de la normativa estatal. Tras este reglamento se han dictado sucesivas normas de desarrollo de la Ley. En fin, el último paso en el plano estatal hacia la protección de esta tradición cultural ha venido dado por la **Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural**. Contempla, entre otras medidas, la constitución de la Comisión Nacional de Asuntos Taurinos, creada por la antes citada Ley 10/1991, como un órgano de participación y colaboración de las Administraciones Públicas con competencias sobre la Tauromaquia y de los sectores vinculados a la misma, con la composición y funciones que reglamentariamente se determinen; así como medidas de fomento.

Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural:

<https://www.boe.es/boe/dias/2013/11/13/pdfs/BOE-A-2013-11837.pdf>

Algunas Comunidades autónomas, como es el caso de Navarra, País Vasco y Andalucía, han elaborado su propia reglamentación en materia de espectáculos taurinos desplazando al derecho estatal. No obstante, han mantenido una idéntica regulación.

La Comunidad de Madrid ha dictado el Decreto 112/1996, de 25 de julio, de desarrollo de la Ley estatal, por el que se aprueba el reglamento de espectáculos taurinos populares de Madrid.

Hay que decir que, en cualquier caso, los aspectos que se refieran a la seguridad ciudadana serán de competencia estatal, sin perjuicio de la colaboración con los cuerpos de policía autonómicos, donde existan.

Los festejos taurinos tradicionales han obtenido un mayor grado de regulación por las Comunidades autónomas, ámbito más apropiado pues la cercanía de la Administración autonómica permite una mejor definición de las fiestas tradicionales de cada lugar. Puede haber de distintos tipos como, por ejemplo, los encierros tradicionales de reses bravas, la suelta de reses para fomento y recreo de la afición o el toreo de vaquillas en plazas públicas. La autorización de cada festejo taurino dependerá de la normativa de cada Comunidad autónoma. Por ejemplo, si bien en Navarra se contempla como práctica expresamente admitida el *toro ensogado*, es decir, sujeto mediante una soga que los mozos utilizan para desplazar al animal, en otras Comunidades autónomas como Madrid (artículo 3 del Decreto madrileño) o Castilla-la Mancha, está expresamente prohibido. Algunas de estas modalidades están permitidas en Cataluña (art. 4 de la Ley 34/2010, de 1 de octubre, de regulación de las fiestas tradicionales con toros, que recoge como modalidades: el toro en la plaza, el toro en la calle, el toro enmaromado, el toro embolado, el toro cerril y exhibiciones varias con los animales), a pesar de haber prohibido las corridas de toros que implican la muerte del animal (Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del artículo 6 del Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008).

Hay que destacar, en fin, que la normativa autonómica en la materia podrá ser desarrollada a nivel local a través de ordenanzas.

V. LOS JUEGOS DE AZAR

Los juegos de azar normalmente se regulan por la normativa sobre espectáculos públicos y actividades recreativas. En el caso de Madrid, la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas. Por consiguiente, los juegos de azar son regulados en Madrid por la normativa general en materia de actividades recreativas. También hay que tener en cuenta la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego de la Comunidad de Madrid.

VI. LOS PARQUES TEMÁTICOS Y ACUÁTICOS

Algunas Comunidades autónomas han previsto expresamente ambas figuras en sus respectivas leyes generales turísticas. Es el caso, por ejemplo, de Cataluña.

Por lo que se refiere a los parques temáticos, la ley catalana los incluye dentro de la categoría “centro recreativo turístico”, que se define como aquella área de gran extensión en la que se ubica las actividades propias de los parques temáticos de atracciones de carácter recreativo, cultural y de recreo y los usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con los correspondientes servicios, si cumplen los requisitos y tienen las características que establece la Ley reguladora de dichos centros (art. 62 LT Cataluña). Se incluyen asimismo en la categoría más genérica de establecimientos y actividades de interés turístico, en la que también se integran los parques acuáticos (art. 60).

VII. LAS ESTACIONES DE ESQUÍ

La normativa más destacada en materia de estaciones de esquí es la establecida en la Comunidad autónoma de Aragón. Se trata de una actividad de enorme impacto territorial si no se planifica adecuadamente. Viene a ser en Aragón lo que el turismo de sol y playa en la Comunidad Valenciana. Habrá que controlar y regular para evitar actuaciones indeseables como, por ejemplo, la especulación en la zona en la que se desarrolla, especialmente sensible desde el punto de vista de la conservación de los recursos naturales.

En Aragón se regulan en el marco del concepto complejos turísticos. Los centros de esquí y de montaña se prevén en el art. 53 Texto Refundido Ley de Turismo de Aragón y se definen como los complejos turísticos dedicados a la práctica de deportes de nieve y montaña que formen un

conjunto coordinado de medios de remonte mecánico, pistas e instalaciones complementarias de uso público.

Las empresas titulares de los centros de esquí y montaña deberán suscribir los seguros de responsabilidad que se determinen reglamentariamente. El sistema autorizatorio (control previo) se ha sustituido por el de la declaración responsable, en base a la Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado¹⁵.

Los proyectos de centros de esquí y montaña, de pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas estarán sometidos a evaluación de impacto ambiental en todo caso.

VIII. EL TURISMO DE AVENTURA

El turismo de aventura es aquella modalidad de oferta turística complementaria gestionada por las denominadas empresas de turismo activo que implica el ejercicio de actividades y deportes que pueden comportar cierto riesgo. Se regulan en el marco de las empresas de turismo activo en el art. 53 de la LT Principado de Asturias, 57 LT Aragón. En ambos casos, las empresas de turismo activo no podrán realizar sus actividades sin los preceptivos informes o autorizaciones favorables de las Administraciones públicas implicadas en función de la naturaleza de la actividad de que se trate o del medio en que se desarrolle. Llama la atención que se mantenga el régimen autorizatorio en el ámbito de las empresas de turismo activo de Aragón y se haya suprimido en los centros de esquí, como se ha señalado.

Otras Comunidades Autónomas, sin embargo, optan por la liberalización en la prestación de este servicio. Es el caso de Canarias. El ***Decreto 226/2017, de 13 noviembre, por el que se aprueba el reglamento que establece el régimen jurídico para el desarrollo de actividades de turismo activo de Canarias***, desarrolla la legislación general de la Comunidad Autónoma en lo referido a las actividades turísticas de riesgo. Pretende conjugar los siguientes derechos e intereses:

a) el derecho a la libertad de empresa;

¹⁵ Esta modificación ha sido llevada a cabo por la ***Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Aragón***. No había necesidad en la relajación del control en esta actividad ya que, en base a la Directiva Servicios, queda claro que, por razones de interés general, como la seguridad de los usuarios y la protección del medio ambiente, se justificaría el mantenimiento del control previo.

- b) los derechos de los turistas a realizar esas actividades;
- c) la protección de su seguridad;
- d) la protección del entorno.

La norma comprende las actividades “de recreo, deportivas o de aventura que se desarrollan, normalmente, sirviéndose de los recursos que ofrece la propia naturaleza en cualquier medio, sea aéreo, terrestre, subterráneo, acuático o urbano, que comporten riesgo”. Asimismo “las acciones formativas, informativas o divulgativas en cualquier ámbito cultural, medioambiental u otros análogos, que se realizan en el desarrollo de dichas actividades” (art.1).

Para el inicio de la actividad se requiere la presentación de una **declaración responsable** de cumplimiento de los requisitos legales exigidos. Debe subrayarse que una vez presentada dicha declaración la actividad se inscribirá de oficio en el Registro General Turístico autonómico por el órgano responsable (art. 8), sin que se precise actividad alguna de comprobación por parte de la Administración de cumplimiento efectivo de dichos requisitos, Llama especialmente la atención habida cuenta del riesgo intrínseco que entrañan las actividades de turismo activo, como se ha dicho antes, y el impacto territorial que pueden implicar.

OMAR BOUAZZA ARIÑO

**DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO: GUÍAS DE ESTUDIO, LECTURAS,
PRÁCTICAS, PRUEBAS DE AUTOEVALUACIÓN Y OTROS MATERIALES**

Guía de estudio 9.- Las agencias de viaje

I.MEDIACIÓN. II. LAS AGENCIAS DE VIAJE: CONCEPTO, REGULACIÓN JURÍDICA Y CLASES

I. MEDIACIÓN

La mediación turística es la actividad consistente en la intermediación entre el usuario y el ofertante del servicio turístico, así como la propia organización del producto turístico.

La tipología más común de empresas de mediación turística son las agencias de viajes y las centrales de reserva. No obstante, las leyes autonómicas varían al respecto pues algunas solo prevén las agencias de viajes –Cataluña y Madrid- y otras, como Navarra, considera como empresas de mediación turística a empresas de más variada tipología:

- Agencias de viajes;
- Agrupaciones de empresas turísticas que tengan por objeto la comercialización común de ofertas turísticas de las empresas agrupadas;
- Centrales de reserva;
- Empresas que tienen como finalidad la organización profesional de congresos, ferias y convenciones;

La mediación sea del tipo que fuere cabe realizarla presencialmente a través de las correspondientes oficinas o establecimientos abiertos al público, o bien, a distancia, mediante cualquier medio telemático o de comunicación a distancia, como Internet. Precisamente, en relación con la mediación a distancia, hay que decir que las Comunidades autónomas han empezado a regularla para evitar abusos. Por ejemplo, La Rioja prevé en su Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley de Turismo de La Rioja, contempla las denominadas actividades de venta a distancia referidas a las agencias de viaje y como garantía de protección del consumidor obliga a estos agentes de venta a distancia que dejen constancia en soporte físico los siguientes datos que podrán ser comprobados e inspeccionados por la Consejería correspondiente:

- Nombre del titular de la agencia.
- Nombre comercial, domicilio, código de identificación de la agencia y, en su caso, marca o nombre comercial registrada.
- Características detalladas del producto o servicio turístico.

- Precio detallado, y en su caso, coste de la intermediación, así como sistema de pago, del que el cliente deberá tener comprobante en soporte físico.
- Cuantos aspectos generales y específicos hagan referencia a la contratación del producto o servicio turístico.

Estas empresas estarán igualmente obligadas a poner los medios que permitan a sus clientes disponer, con carácter inmediato a su celebración, de un justificante de las operaciones realizadas.

II. LAS AGENCIAS DE VIAJE: CONCEPTO, REGULACIÓN JURÍDICA Y CLASES

1. Concepto

En la Comunidad de Madrid, las agencias de viaje son empresas que habiendo presentado declaración responsable ante la Dirección General competente en materia de turismo, se dedican profesional y comercialmente, al ejercicio de actividades de mediación y/u organización de servicios turísticos, pudiendo utilizar medios propios en la prestación de los mismos.

2. Regulación jurídica

Desde la perspectiva del Derecho comunitario hay que tener en cuenta la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados. La Directiva 90/314/CEE partía de la importancia que tiene el turismo en la economía de los Estados miembro así como la relevancia que tienen los viajes combinados en la actividad turística.

Los viajes combinados suponen la combinación de al menos dos de los siguientes servicios de viaje: el transporte, el alojamiento, alquiler de turismos, otros vehículos de motor o motocicletas.

Los viajes combinados se ofrecen a la venta con arreglo a un precio global, la prestación sobrepasa las veinticuatro horas o incluye una noche de estancia.

La Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, que deroga la de 1990, como se ha dicho, amplía la protección que se otorga a los viajeros e incluye las formas de contratación fruto del cambio en los hábitos de compra de los consumidores. Asimismo, la Directiva tiene como finalidad incrementar la transparencia, eliminar ambigüedades y solucionar lagunas legislativas existentes.

La norma comunitaria tiene el objetivo de proteger al consumidor turístico que se ve disuadido de adquirir estos viajes combinados fuera de su país ante la falta real de una ordenación uniforme que establezca unas garantías de contratación. Por ello, la Directiva establece exigencias específicas de información, contratación y de responsabilidad para evitar los fraudes en esta modalidad de oferta turística que en nuestro país se atribuye con exclusividad a las agencias de viaje.

La ordenación estatal de los viajes combinados en transposición de la Directiva se ha dado por el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados. Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Esta norma aglutina el **derecho estatal** referido a la protección básica de consumidores y usuarios. Su objetivo consiste en proteger al consumidor turístico frente a los posibles fraudes en la oferta de los denominados viajes combinados.

Las **Comunidades Autónomas**, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de turismo, también preverán su propia reglamentación en la materia. La normativa autonómica suele atribuir a las agencias de viaje los siguientes objetos y fines:

- La mediación en la venta de billetes o reserva de plazas en toda clase de medios de transporte, así como en la reserva de

habitaciones y de otros servicios que presten las empresas turísticas.

- La organización y venta de los denominados “paquetes turísticos”, es decir, el conjunto de servicios turísticos (manutención, transporte, alojamiento y otros análogos) ofertados o proyectados a solicitud del cliente, a un precio global preestablecido.
- La actuación como representante de otras agencias nacionales o extranjeras para la prestación en su nombre y a la clientela de éstas, de cualquiera de los servicios anteriores.

Además pueden prestar optativamente los siguientes servicios: información turística y difusión de material de propaganda, cambio de divisas y venta y cambio de cheques de viajeros, expedición y transferencia de equipajes por cualquier medio de transporte, etc.

3. Clases

Las **agencias de viaje mayoristas** son las que proyectan, elaboran y organizan toda clase de servicios sueltos y viajes combinados para su ofrecimiento a las agencias minoristas, no pudiendo ofrecer sus productos directamente al usuario o consumidor.

Las **agencias de viaje minoristas** son las que comercializan el producto de las agencias mayoristas con la venta directa al usuario o consumidor o proyectan, elaboran, organizan y venden todas las clases de servicios sueltos o viajes combinados directamente al usuario, no pudiendo ofrecer sus productos a otras agencias.

Las agencias **mayoristas-minoristas** son las que pueden simultanear las actividades de los dos grupos anteriores

PRUEBA DE AUTOEVALUACIÓN 2

(Guías de estudio 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9)

Indique si los siguientes enunciados son verdaderos (V) o falsos (F), razonándolo sucintamente en cualquier caso:

1. El arbitraje es un medio alternativo y voluntario de resolución de los conflictos que impide el acceso a la vía judicial.
2. Si un empresario turístico decide cesar en el ejercicio de su actividad de apartamento turístico, debe acudir al Registro de Empresas y Actividades Turísticas y solicitar la baja de la inscripción.
3. Un ciudadano con nacionalidad de Estados Unidos de América, necesita obtener una habilitación para ser guía turístico en Madrid.
4. Las estaciones de esquí requieren para su puesta en funcionamiento en Aragón, la obtención de una autorización previa.
5. Usuario turístico es toda persona física que se aloja en un establecimiento turístico.
6. Según la legislación de espectáculos públicos, quedan prohibidos los espectáculos que impliquen maltrato animal.
7. La instalación de una atracción de feria en la feria ambulante de Móstoles requiere una autorización previa.

8. D. Félix Martínez, destacado Director de Teatro de la escena alternativa, decide representar en Madrid, en su teatro móvil de verano, la obra “El Concilio del Amor”. En ella se representará, por ejemplo, a Dios como un idiota senil e impotente, a Jesucristo como a un hijo malcriado y cretino, a María como a una desvergonzada sin escrúpulos que quiere dejar de ser Virgen. Se ridiculizará la eucaristía y se representarán escenas de insinuaciones eróticas entre María y el Diablo y entre los Dioses de las religiones católica, musulmana y judía, intercambiándose largos y profundos besos. En base a la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, ¿considera que el espectáculo podría incurrir en alguna prohibición? ¿Se requerirá la presentación de una declaración responsable o la obtención de una licencia? Identifique los derechos y libertades que concurren y formule un juicio de ponderación.

Guía de estudio 10.- La planificación turística

INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, SECTORIAL Y URBANÍSTICA DEL TURISMO EN ESPAÑA. EL OBJETO DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA: EL RECURSO TURÍSTICO. PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA. EN ESPECIAL, EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TURISMO. SISTEMAS AUTONÓMICOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LOS PLANES. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMACIÓN DE LOS PLANES.

Remisión a Omar BOUAZZA ARIÑO (2006), *Ordenación del territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 360 págs.

Lectura complementaria:

Omar Bouazza Ariño (2017): “La segunda generación de leyes autonómicas de turismo”, *Revista Internacional de Derecho del Turismo* 1:

<https://www.uco.es/ucopress/ojs/index.php/ridetur/article/view/6481>

Guía de estudio 11.- La fiscalidad turística

I. CONCEPTO Y FIN. II. ALGUNOS TRIBUTOS QUE GRAVAN LA ESTANCIA

I. CONCEPTO Y FIN

No hay duda de la importancia del turismo en el desarrollo socioeconómico de nuestro país. No es menos cierto, sin embargo, que nos encontramos ante una actividad que tiene una importante incidencia territorial afectando igualmente a la calidad de vida de las poblaciones residentes. Las afecciones al medio ambiente ocasionadas por la industria turística se traducen, por ejemplo, en un incremento en la producción de residuos domésticos, consumo de energía eléctrica, incremento de los niveles de contaminación atmosférica y acústica, consumo de agua así como una erosión del territorio, ya sea en las zonas costeras, en las montañas o, como consecuencia, del incremento sin control de actividades como el golf, que implican un fuerte impacto negativo.

Se trata de toda una serie de efectos que denominamos externalizaciones de la actividad turística. Efectos negativos que la propia industria turística debe internalizar, es decir, asumirlos, para evitar que el turismo sea insostenible. Uno de los remedios que se ha planteado en nuestro país es el del establecimiento de impuestos que gravan la estancia con la finalidad de destinar los ingresos obtenidos a los servicios extraordinarios que debe prestar la Administración para atender las necesidades de la población visitante, evitando, de esta manera, que sean los residentes los que paguen, con los impuestos, los efectos negativos de la industria.

Se han planteado diferentes ideas. La primera experiencia en nuestro país se dio con la aprobación **Ley balear 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento destinado a la dotación del Fondo para la mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio Ambiente**¹⁶. Esta

¹⁶ Corresponde a la Legislatura balear 1999-2003 en la que gobernó por primera vez en la historia

Ley fue derogada como consecuencia de un cambio de gobierno autonómico. De hecho, la ecotasa balear se instrumentó como arma política ofreciendo una imagen negativa de esta medida financiera. En efecto, los sectores que se oponían, básicamente los hoteleros, tour-operadores británicos y alemanes y, fundamentalmente, la oposición política (PP), consideraban que se trataba de un instrumento que desincentivaría la demanda, lo cual implica desconocer precisamente que se trataba de un instrumento de promoción de una industria turística de calidad y sostenible desde un punto de vista económico, social y territorial. Esta idea se ha retomado recientemente por el Gobierno balear surgido de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, conformado por socialistas y econacionalistas, con la aprobación de la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible, que supone una actualización del viejo impuesto, atendiendo a las nuevas modalidades de turismo así como a nuevas exigencias sociales, como se verá más adelante¹⁷.

II. ALGUNOS TRIBUTOS QUE GRAVAN LA ESTANCIA

1. La denominada “ecotasa balear”

Aunque se trata de un impuesto que perdió vigencia, es necesario tenerlo en consideración como destacado precedente.

De la letra de la Ley, se desprende que estamos ante un tributo directo cuyo hecho imponible viene constituido por “(...) las estancias, contadas

democrática de la Comunidad Autónoma una coalición de partidos de izquierdas, nacionalistas y ecologistas, con el apoyo de un partido de centro-derecha nacionalista, Unió Mallorquina, hoy disuelto. En concreto, el Gobierno quedó conformado por las siguientes fuerzas: Partit Socialista de les Illes Balears-Partido Socialista Obrero Español (PSIB-PSOE), Partit Socialista de Mallorca-Entesa Nacionalista (PSM-EN), Esquerra Unida-Els Verds (EU-EV), Pacte Progressista d'Eivissa [coalición insular de partidos integrada por PSIB-PSOE, Els Verds, Esquerra Unida, Entesa Nacionalista i Ecologista d'Eivissa (ENE), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y un numeroso grupo de movimientos cívicos independientes de Ibiza y Formentera], Unió Mallorquina (UM), Partit Socialista de Menorca (PSM) y la Coalició d'Organitzacions Progressistes de Formentera (COP).

¹⁷ Antes de la aprobación del nuevo impuesto balear, Cataluña, en plena crisis económica, aprobó la **Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas iscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos**. No obstante, en este último caso es dudoso el destino de los fondos recaudados a finalidades de re-equilibrio territorial, como se verá más adelante. De hecho, debe tenerse en cuenta que esta medida ha sido aprobada por el grupo parlamentario *Convergència i Unió*, hoy integrado parcialmente en la coalición separatista *Junts pel sí* (nótese que Unió Democràtica de Catalunya se escindió de la coalición CiU) en la anterior legislatura autonómica, en ejercicio de su entonces mayoría absoluta, grupo parlamentario de derecha liberal nacionalista que tradicionalmente ha estado en contra de este tipo de medidas.

por días, que haya hecho el contribuyente en los establecimientos de las empresas turísticas de alojamiento situadas en el territorio de las Islas Baleares” (art. 6.1), siendo su sujeto pasivo contribuyente toda persona que se aloje en un establecimiento de los relacionados en el art. 6.2 (hoteles de una a cinco estrellas, hoteles apartamento de una a cinco estrellas, apartamentos turísticos de una a cuatro llaves, viviendas turísticas vacacionales, “cámpings” o campamentos de turismo, hoteles rurales, establecimientos de turismo interior y los de agroturismo, los otros establecimientos que, de acuerdo con la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears, tengan la consideración de empresa turística de alojamiento y aquellos a los cuales, por Ley, les sea atribuida esta condición), otorgando la figura de sustituto al empresario hotelero, quien debe proceder a la recaudación del impuesto.

Su base imponible viene determinada por el número de días de que consta cada estancia que se haga en tales establecimientos y la cuota oscila entre veinticinco céntimos de euro (establecimientos de agroturismo) y dos euros (hoteles y hoteles apartamento de cinco estrellas).

Los recursos económicos obtenidos mediante este impuesto iban destinados al Fondo para la Mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio Ambiente, creado por el art. 20 de la 12/1999, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública y Económicas, con la finalidad de financiar proyectos de fomento de la calidad de zonas turísticas mediante su remodelación y rehabilitación, protección y gestión sostenible de espacios y recursos naturales, defensa y recuperación de los bienes integrantes del patrimonio histórico y cultural en zonas de influencia turística, revitalización de la agricultura y gestión sostenible de los espacios naturales para el mantenimiento de su biodiversidad (art. 19). Todos los proyectos tienen una conexión directa con la protección del medio ambiente consagrada en el art. 45 CE, por lo que nos encontramos ante un tributo de carácter finalista.

Por lo tanto, la “ecotasa balear” estaba llamada a convertirse en un importante instrumento financiero destinado a hacer efectivo un reequilibrio global frente a las distorsiones territoriales provocadas por la industria turística, funcionando así como instrumento de carácter auxiliar a la ordenación del territorio balear.

Aunque la vida jurídica del impuesto turístico balear fue verdaderamente corta, hoy es el alma del movimiento fiscal verde en España. A partir de la puesta en marcha de esta idea pionera en nuestro país, se han sucedido intentos de gravar determinadas actividades que afectan al medio ambiente y a la salud de las personas.

En materia estrictamente turística, la idea del impuesto turístico ha seguido dando vueltas en diferentes Comunidades autónomas como, por ejemplo, Andalucía, Aragón, Cataluña y Canarias.

Felizmente, se ha recuperado la idea y ha vuelto a tener vigencia, como se expondrá a continuación.

2. Impuesto balear sobre estancias turísticas y de medidas de impulso del turismo sostenible

Como se ha dicho antes, este impuesto ha sido aprobado por Ley de las Islas Baleares 2/2016, de 30 de marzo. Se trata de un tributo directo que grava las estancias turísticas en Baleares.

Constituyen el **hecho imponible** del impuesto las estancias, por días o fracciones, con o sin pernoctación, que los contribuyentes realicen en las Illes Balears en los siguientes establecimientos turísticos:

- a) Los establecimientos de alojamiento hotelero, eso es, los hoteles, los hoteles de ciudad, los hoteles apartamentos y los alojamientos de turismo de interior;
- b) Los apartamentos turísticos.
- c) Las diversas clases de alojamientos de turismo rural, eso es, los hoteles rurales y los agroturismos.
- d) Los albergues y los refugios.
- e) Las hospederías.
- f) Los establecimientos explotados por las empresas turístico-residenciales, excepto con respecto a las unidades de alojamiento residencial.
- g) Los hostales, los hostales-residencia, las pensiones, las posadas, las casas de huéspedes y los campamentos de turismo o campings.
- h) Las viviendas turísticas de vacaciones, las viviendas objeto de comercialización de estancias turísticas y las viviendas objeto de comercialización turística susceptibles de inscripción de acuerdo con las leyes que las regulan.

- i) El resto de establecimientos y viviendas a los que la normativa autonómica otorga la calificación de turísticos.
- j) Las viviendas objeto de comercialización turística que no cumplan con los requisitos establecidos para ello en la normativa autonómica y que, por lo tanto, no sean susceptibles de inscripción de acuerdo con la legislación turística vigente.
- k) Las embarcaciones de crucero turístico cuando realicen escala en un puerto de las Illes Balears. De acuerdo con ello, no se incluyen los inicios ni las llegadas de los cruceros con salida o destino final en las Illes Balears. A este respecto, debemos entender por **cruceros turísticos** los que efectúan transporte por mar con finalidad exclusiva de placer o de recreo, completado con alojamiento y otros servicios, y que implican una estancia a bordo superior a las dos noches, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (UE) nº 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004, o de acuerdo con la delimitación establecida en la normativa que lo sustituya.

Quedan **exentas** de este impuesto las siguientes estancias:

- a) Las estancias de menores de 16 años.
- b) Las estancias que se realicen por causas de fuerza mayor.
- c) Las estancias que realice cualquier persona por motivos de salud, y también las de las personas que la acompañen, siempre que pueda justificarse documentalmente que las estancias responden a la necesidad de recibir prestaciones de atención sanitaria que formen parte de la cartera de servicios del sistema sanitario público de las Islas Baleares.
- d) Las estancias subvencionadas por programas sociales de las administraciones públicas de cualquier Estado de la Unión Europea (Ej. IMSERSO y organismos análogos).

Son **sujetos pasivos contribuyentes** de este impuesto todas las personas físicas que llevan a cabo una estancia en los establecimientos turísticos o los pasajeros en los cruceros.

Son **sustitutos** los titulares de las empresas que prestan el servicio turístico correspondiente.

Son **responsables subsidiarios** los mediadores, esto, es, agencias que hayan contratado el servicio a nombre del cliente.

La **cuota tributaria** oscila entre 1 euro (albergues, hostales o campamentos de turismo, por ejemplo) y 4 euros (hoteles de 5 estrellas, por ejemplo), art. 13.1 de la Ley, con diferentes bonificaciones, como las aplicadas en un 75% a las estancias realizadas en temporada baja.

Lo recaudado con el impuesto se destina al **Fondo para favorecer el turismo sostenible** (art. 19). Se trata de un instrumento de financiación de proyectos que tienen como finalidad genérica el impulso del turismo sostenible, de calidad y responsable en la Comunidad Autónoma. En concreto, los proyectos se refieren a las siguientes materias (art. 19.3):

- a) Protección, preservación, modernización y recuperación del medio natural, rural, agrario y marino.
- b) Fomento de la desestacionalización, creación y activación de productos turísticos practicables en temporada baja, y promoción del turismo sostenible y de temporada baja.
- c) Recuperación y rehabilitación del patrimonio histórico y cultural.
- d) Impulso de proyectos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica (I+D+i) que contribuyan a la diversificación económica, la lucha contra el cambio climático o relacionados con el ámbito turístico.
- e) Mejora de la formación y la calidad del empleo. Fomento de la ocupación en temporada baja.

Con ello se trataría de compensar a la sociedad balear por el coste medioambiental y social y la precariedad laboral que supone el ejercicio de determinadas actividades que distorsionan o deterioran el medio ambiente en el territorio de la comunidad autónoma, y, por otra, a mejorar la competitividad del sector turístico por medio de un turismo sostenible, responsable y de calidad en el archipiélago. Por lo tanto, se hace recaer el peso del gravamen sobre las personas físicas que disfrutan de las estancias turísticas, por medio de establecimientos turísticos, y que, directa o indirectamente, alteran el equilibrio natural, lo cual repercute en el conjunto del grupo social, que soporta sus efectos (exposición de motivos de la Ley).

En el conjunto de estas actuaciones, se priorizarán los proyectos de carácter medioambiental que formen parte de las actuaciones a que se

refiere la letra a) anterior. En todo caso, los proyectos que se aprueben en el marco de cualquiera de las actuaciones a que se refieren las letras anteriores deberán ser sostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico.

Esta Ley crea, en fin, la **Comisión de Impulso del Turismo Sostenible** que tiene como misión principal la de proponer al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma los proyectos concretos a los que debe destinarse la recaudación del impuesto. Los proyectos que se propongan deberán ser fruto de procesos de participación ciudadana, según indica el art. 20. Deberá quedar integrada al menos, por representantes de las consejerías competentes en materia de turismo, de hacienda, de economía y de medio ambiente de la Administración de la comunidad autónoma, por representantes de los consejos insulares (órganos de gobierno propios de cada una de las Islas), y por representantes de los ayuntamientos a través de las asociaciones que los representan, de los agentes sociales y económicos y de las entidades que se determinen, particularmente las de carácter medioambiental.

3. Impuesto catalán sobre las estancias en establecimientos turísticos

En Cataluña se ha aprobado un impuesto muy similar: el Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, aprobado por la **Ley del Parlamento catalán 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos**.

Este impuesto tiene por objeto nutrir el Fondo para el Fomento del Turismo, que se define como un mecanismo destinado a financiar políticas turísticas para la mejora de la competitividad de Cataluña como destino turístico (art. 115). Los recursos del Fondo para el fomento del turismo deben destinarse a proyectos o actuaciones que persigan alguno de los siguientes objetivos (art. 116.1):

- a) La promoción turística de Cataluña;
- b) El impulso del turismo sostenible, responsable y de calidad, y la protección, preservación, recuperación y mejora de los recursos turísticos;
- c) El fomento, creación y mejora de los productos turísticos;
- d) El desarrollo de infraestructuras relacionadas con el turismo.

El impuesto “grava la singular capacidad económica de las personas físicas que se pone de manifiesto con la estancia en los establecimientos y equipamientos turísticos” (art. 100.2)¹⁸. Constituye el hecho imponible del impuesto la estancia en los establecimientos y equipamientos turísticos catalanes, entendiéndose por estancia el disfrute del servicio de alojamiento por día o fracción con pernoctación o sin ella.

Las cuotas a pagar difieren de si el establecimiento se encuentra en Barcelona o en cualquier otra localidad.

Los establecimientos y equipamientos sujetos a esta Ley son los siguientes:

- a) Los establecimientos hoteleros, los apartamentos turísticos, los campings y los establecimientos de turismo rural, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de turismo.
- b) Los albergues de juventud, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de equipamientos e instalaciones juveniles.
- c) Las viviendas de uso turístico, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de turismo.
- d) Las áreas de pernoctación destinadas a albergues móviles.
- e) Las embarcaciones de crucero turístico. Se entiende por *embarcación de crucero turístico*, a los efectos de lo establecido por la presente ley, la que realiza transporte por mar o por vías navegables con la única finalidad de placer o recreo, completado con otros servicios y con estancia a bordo superior a dos noches, amarrada en un puerto marítimo, según lo definido por la normativa de la Unión Europea.
- f) Cualquier otro establecimiento o equipamiento que se establezca por ley.

Quedan eximidas:

- a) Las estancias subvencionadas por programas sociales de una administración pública de cualquier estado miembro de la Unión Europea. La aplicación de esta exención debe acreditarse documentalmente.
- b) Las personas de edad igual o inferior a dieciséis años.

¹⁸ Compárese con el impuesto balear, que grava la estancia en sí misma.

La Ley 5/2017, del 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público contempla una regulación en la que:

- Se amplía el hecho imponible para adaptarlo a la nueva regulación de turismo.
- Se prevén nuevos supuestos de exención: las estancias por causas de bastante mayor o por razones de salud.
- Se actualizan las tarifas, se establece una tarifa especial para los establecimientos situados en centros recreativos turísticos en que se desarrollen actividades de juego y se establecen cuotas diferentes para los cruceros según estén amarrados a puerto menos o más de doce horas.
- Finalmente, con respecto a la gestión del impuesto, el asistente en la recaudación es un nuevo obligado tributario.

4. La *taxe de séjour* en Francia

Nuestro país vecino instauró un tributo turístico en 1910 y, desde entonces, ha gozado de muy buena salud y ha evolucionado acogiendo nuevas finalidades.

El tributo francés, denominado *taxe de séjour*, fue creado por la Ley de 13 de abril de 1910 con la finalidad de mejorar la calidad de las ciudades y estaciones termale y para hacer frente a la competencia emergente de países del entorno geográfico como Alemania, Austria o Hungría. Los sujetos pasivos que debían pagar los impuestos eran los turistas alojados en establecimientos turísticos, para evitar así perjudicar a los residentes. Hoy se aplica a todos los municipios, agrupaciones de entidades locales y departamentos con vocación turística para mejorar sus condiciones ambientales, gestión de residuos, transporte y, en general, temas relacionados con la ordenación territorial.

PRUEBA DE AUTOEVALUACIÓN 3 **(Guías de estudio 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11)**

Indique si los siguientes enunciados son verdaderos (V) o falsos (F), razonándolo sucintamente en cualquier caso:

1. Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio.
2. En materia de ordenación del territorio, tradicionalmente se ha seguido el principio de integración.
3. El desarrollo sostenible del turismo incluye una perspectiva económica y medioambiental.
4. La celebración de espectáculos públicos en Madrid requerirán la presentación de una declaración responsable.
5. Las actividades recreativas que se desarrollan por el territorio de más de un municipio requieren la presentación de una declaración responsable en cada municipio.
6. Las empresas de turismo activo requerirán la obtención de una autorización antes de su puesta en funcionamiento.
7. Un ciudadano de Noruega puede ejercer libremente como guía turístico en la Comunidad de Madrid.
8. En el caso de los condohoteles, la responsabilidad administrativa recae en los propietarios.

LISTA DE REVISTAS, CATÁLOGOS Y BASES DE DATOS

Principales revistas de Derecho Administrativo, Medio Ambiente y Turismo:

- Revista de Administración Pública
- Revista Española de Derecho Administrativo
- Justicia Administrativa
- Revista General de Derecho Administrativo (www.iustel.com)
- Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
- Revista Internacional de Derecho del Turismo (<https://www.uco.es/ucopress/ojs/index.php/ridetur/index>)
- Revista Andaluza de Derecho del Turismo
- Estudios Turísticos
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente
- Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales
- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental
- Revista Electrónica de Derecho Ambiental
- *Tourism Management*
- *Annals of Tourism Research*
- *Environmental Impact Assessment Review* (Acceso: Elsevier)
- *Environmental Law Review* (Acceso: Westlaw International)

Bases de datos y catálogos de libre acceso en general:

- Catálogo de la Universidad Complutense (Libros, Revistas, Tesis Doctorales, etc.)
- Dialnet: dialnet.unirioja.es/ (buscador de artículos de revista y otros documentos científicos, algunos a texto completo)
- Rebiun: Red de Bibliotecas Universitarias www.rebiun.org

Bases de Datos Jurídicas de libre acceso desde equipos informáticos de la Universidad Complutense (incluyen: normativa, jurisprudencia y bibliografía):

- www.iustel.com
- Aranzadi Instituciones.
- Westlaw International
- Noticiasjuridicas.com
- Elsevier (interdisciplinar)

REGLAS MÁS USUALES EN LAS CITAS

OMAR BOUAZZA ARIÑO
**DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO: GUÍAS DE ESTUDIO, LECTURAS,
PRÁCTICAS, PRUEBAS DE AUTOEVALUACIÓN Y OTROS MATERIALES**

- Puede elegir otro sistema de citación. Elegido un sistema, siempre se deberá citar de la misma manera.

CITAS DE LIBROS EN BIBLIOGRAFÍA:

- Apellidos, nombre del autor: título del libro en cursiva, editorial, lugar y fecha (opcionalmente, número de páginas).
- Delante de la referencia a la editorial del libro, no es necesario indicar "Ed."

Ejemplo:

ALLI ARANGUREN, J.C., *Derecho Administrativo y Globalización*, Civitas, Madrid, 2004, 393 p. (si el libro tuviera varias ediciones, tienes que citar la que has manejado). En este caso, si de este libro hubieras manejado una hipotética 2ª edición, se citaría de la siguiente manera:

ALLI ARANGUREN, J.C., *Derecho Administrativo y Globalización* 2ª ed, Civitas, Madrid, 2004, 393 p.

Si es primera edición y no hay más ediciones, no hace falta indicar que se la primera edición. Pero si tiene más ediciones y has manejado la 1ª, tienes que indicarlo expresamente (de unas ediciones a otras los contenidos pueden varias, de ahí la importancia de indicar la edición exacta).

Si el libro fuera, por ejemplo, el segundo volumen, se citaría de la siguiente manera:

ALLI ARANGUREN, J.C., *Derecho Administrativo y Globalización* vol.2, Civitas, Madrid, 2004, 393 p.

CITAS DE LIBROS EN NOTAS AL PIE DE PÁGINA:

- Igual que en Bibliografía pero se puede poner el nombre del autor delante de sus apellidos. Si se cita varias veces, la primera cita debe ser completa. A partir de la segunda, es suficiente con indicar nombre y apellidos y parte del título y a continuación indicar “, *cit.*”

CITA DE CAPÍTULO DE LIBRO

- Entrecomillado el título y en cursiva la referencia al título del libro al que pertenece.
- El coordinador del libro se pone en abreviatura (Coord. / Coords.). Lo mismo si es el director del libro colectivo (Dir. / Dirs.).
- Si, por ejemplo, al hacer referencia a las páginas simplemente indicas el número (4-40. Por ejemplo) luego, en otra cita, no puedes poner “págs.. 4-40, por ejemplo”.

Ejemplo:

ADAME GODDARD, J., “Las cláusulas de la globalización”, en *Hacia un Derecho Global. Reflexiones en torno al Derecho y la Globalización*, (Coords.: DOMINGO, R., SANTIVÁÑEZ, A. y CAICEDO, A.), Aranzadi, Cizur Menor, 2006, 89-92.

CITAS DE ARTÍCULOS DE REVISTA (DOCTRINALES)

- Normalmente se cita el título del artículo entrecomillado. El título de la Revista, en cursiva.
- En el caso de los artículos de revistas, no es necesario indicar el mes del número. Con indicar el número, año y páginas es suficiente.
- En las revistas no se indica la editorial.

Ejemplo:

ARAGÓN CÁNOVAS, F.J., “La aplicación de la Directiva Bolkestein y el verdadero reto de la liberalización de los servicios: turismo y

urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 263, 2011,
59-102.

Bibliografía

Manuales orientativos de Derecho Administrativo:

- García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I y II*, Thomson-Civitas, Madrid, últ. ed.
- Fernández Farreres, Germán: *Sistema de Derecho Administrativo* 2 vols., últ. ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra).

Bibliografía Básica de Derecho Administrativo del Turismo:

- Fernández Rodríguez, Carmen: *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, Madrid, últ. ed.

Bibliografía específica:

- Blanquer, David: *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- Bouazza Ariño, Omar: “El desarrollo sostenible del turismo en el derecho español”, *Ambienta* 118, 2017, 29-39.
- Bouazza Ariño, Omar: *La planificación territorial en Gran Bretaña (especial referencia al sector turístico)*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.
- Bouazza Ariño, Omar: “Los orígenes de la normativa y organización administrativa del turismo en España”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 182, 2017, 355-373.
- Bouazza Ariño, Omar: *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006.
- Bouazza Ariño, Omar: *Planificación Turística Autonómica*, Reus, Madrid, 2007.
- Fernández Ramos, Severiano (Dir.): *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Tecnos, Madrid, últ. ed.
- Fernández Rodríguez, Carmen; Celma Alonso, Pilar: *Materiales de Derecho Administrativo Turístico* 2ª edición, Colex, Madrid, 2005, 213 p.
- Jiménez Jaén, Adolfo: *Derecho administrativo del turismo*, La Casa del Abogado, Las Palmas de Gran Canaria, 2017, 282 p.
- Corchero, Miguel: *Derecho del turismo: conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008.
- Melgosa Arcos, Francisco Javier: *Derecho y Turismo*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, 615 p.
- Pérez Fernández, José y otros: *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004, 378 p.
- Román Márquez, Román: “La propiedad plural de los establecimientos de alojamiento turístico: la figura del condo-hotel en la legislación autonómica” *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 16-4, 2018, 1005-1022.

- Tudela Aranda, José (coord.): *Régimen Jurídico de los Recursos Turísticos*, III Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 1999.

Bases de Datos Jurídicas (incluyen: normativa, jurisprudencia y bibliografía):

- boe.es (base de datos jurídica)
- noticias.juridicas.com (leyes y reglamentos)
- www.iustel.com
- Aranzadi